Le VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
du Québec

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1984

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le vérificateur général du Québec

Cette édition a été produite par la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — 4e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-09811-4
ISSN 0713-3944

© Gouvernement du Québec

Le VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
du Québec

Monsieur Yves L. Duhaime
Ministre des Finances
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière, L.R.Q., chapitre A-6, j'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1984.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Décembre 1984

Table des matières

Introduction 7

Première partie 9

Remarques générales 9

I Projet de loi 90 — Loi sur le vérificateur général 9

II Effets de l'adoption du projet de loi sur l'organisation du vérificateur général et sur l'Administration 12

III Nécessité de l'étude du Rapport du vérificateur général en commission parlementaire 12

IV Autres niveaux pour l'application de la vérification intégrée 13

V Vérifications d'envergure gouvernementale 15

VI Comités de vérification dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement 16

VII Qualité de l'information financière du gouvernement 19

Deuxième partie 26

Résultats de notre vérification 26

I États financiers du gouvernement du Québec 26

II Comptes et systèmes de contrôle du gouvernement du Québec 32

III Comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec 55

IV Comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec 56

V Les vérifications d'envergure gouvernementale 88

Troisième partie 99

Rapport d'activité du vérificateur général 99

Renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 99

Annexes 106

I États financiers du gouvernement du Québec 106

II Renseignements complémentaires 128

III Loi sur l'administration financière L.R.Q., chapitre A-6 134

IV Recommandations contenues dans le rapport « Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité » (publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) 136

V Objectifs généraux du vérificateur général 140

VI Organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement faisant partie de l'ensemble gouvernemental (142) 141

Table des matières détaillée 143

Introduction

Le présent Rapport annuel est produit en vertu de la Loi sur l'administration financière, qui fait obligation au vérificateur général de présenter à l'Assemblée nationale, par l'entremise du ministre des Finances, le résultat de sa vérification au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière du gouvernement.

Le vérificateur général estime également de son devoir de faire rapport par la même occasion du résultat de sa vérification des comptes relatifs aux fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec et des comptes des entreprises du gouvernement dont la responsabilité de la vérification lui incombe.

Le Rapport est divisé en trois parties.

La première partie, intitulée « Remarques générales », comporte les opinions du vérificateur général sur différents sujets. On y présente principalement le projet de Loi sur le vérificateur général, ses effets sur l'organisation et l'étude de son Rapport en commission parlementaire. Également, on y présente des commentaires sur les vérifications d'envergure gouvernementale, les comités de vérification dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et la qualité de l'information financière du gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Celle-ci touche en premier lieu les états financiers et les comptes et systèmes de contrôle du gouvernement, et s'applique également aux comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement et à ceux des entreprises du gouvernement dont la vérification incombe au vérificateur général. Cette partie se termine par les résultats d'une étude d'envergure gouvernementale complétée au cours de l'année.

La troisième partie constitue un bref rapport d'activité de l'organisation du vérificateur général et donne une image sommaire des ressources utilisées par l'organisation.

Enfin, le Rapport est complété des annexes nécessaires ou utiles à sa compréhension.

Première partie

Remarques générales

I Projet de loi 90 — Loi sur le vérificateur général

1. Projet de loi proposé à l'examen de l'Assemblée nationale

Le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale le 20 juin dernier le projet de loi 90 — Loi sur le vérificateur général. Ce projet de loi vise à remplacer les sections VIII et IX de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) régissant actuellement la vérification législative. Ces dispositions sont reproduites à l'Annexe III du présent Rapport.

Après plusieurs années d'attente, l'Assemblée nationale est donc amenée à se prononcer sur ce projet de loi qui fait suite aux demandes de son vérificateur actuel et de son prédécesseur. Ces demandes visaient à élargir le mandat du vérificateur général pour lui permettre notamment d'examiner la qualité de la gestion gouvernementale et de contribuer davantage à l'imputabilité du gouvernement envers l'Assemblée nationale. Le vérificateur général voulait également mieux garantir sa propre allégeance à l'Assemblée nationale.

2. Principes à la base du projet de loi

Le vérificateur général a exposé à ses rapports à l'Assemblée nationale des trois dernières années les principes qui devaient présider, selon lui, à la modernisation de sa fonction et de son mandat. Ces énoncés puisaient notamment dans les législations des autres juridictions au Canada et de plusieurs pays industrialisés ainsi qu'aux recommandations formulées dans une étude de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée intitulée « Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité »[1]. Nous reproduisons à nouveau ces dernières recommandations à l'Annexe IV du présent Rapport.

Le vérificateur général s'est bien sûr inspiré des principes qu'il avait mis de l'avant lorsqu'il a préparé un avant-projet de loi à la demande du Premier ministre. Sans être avant-gardiste, le projet de loi finalement déposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement a sauvegardé dans l'ensemble ces principes essentiels et reçoit de ce fait l'appui du vérificateur général. Nous nous permettons de commenter ci-après certaines de ses dispositions, après avoir décrit sommairement le concept de la vérification intégrée à la base du projet de loi.

Concept de la vérification intégrée

La vérification intégrée a été développée en réponse aux besoins particuliers du secteur public, dont les objectifs ne peuvent être ramenés à la seule rentabilité financière. Elle a été structurée à partir de la vérification financière en y intégrant avec le temps d'autres genres de vérifications nécessaires dans le secteur public.

i. Vérification d'attestation financière

Dans l'entreprise privée, les objectifs peuvent en général être ramenés à celui de la rentabilité financière et être mesurés en termes monétaires. Les gestionnaires peuvent donc assez facilement évaluer les résultats de leurs opérations ainsi que leur situation financière et en rendre compte aux propriétaires de l'entreprise en leur présentant des états financiers. La dernière ligne de l'état des résultats (« bottom line ») peut résumer à elle seule leur performance en terme de profit ou perte.

La vérification financière intervient dans cette reddition de comptes des gestionnaires pour y ajouter de la crédibilité par l'attestation d'un vérificateur indépendant de l'entreprise. L'existence d'un mode d'évaluation de la performance et la vérification des résultats présentés par les gestionnaires sont certainement des incitatifs aux pratiques de gestion les plus profitables et aux comptes rendus sincères.

Bien que la vérification financière conserve sa justification dans le secteur public, plus particulièrement dans le cas des entreprises du gouvernement ayant la rentabilité financière au nombre de leurs objectifs, son exercice vise surtout l'attestation de situations financières résultant d'opérations budgétaires. En général, cette vérification comporte l'examen de la gestion financière et est confiée au vérificateur général.

---

1 Kelly, John J., et Hanson, Hugh R., Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité, La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Ottawa, 1981, 145 p.

ii. Vérification de la conformité des opérations aux lois et règlements

Des objectifs de transparence, de probité, d'équité et de contrôle dans la gestion des fonds publics ont amené les gouvernements à encadrer leurs opérations par des lois et règlements. Cet aspect typique de l'administration publique s'observe par le grand nombre de lois générales et particulières et par l'ampleur de la réglementation déterminant les devoirs et pouvoirs des intervenants du secteur public, allant du ministre au fonctionnaire.

La vérification de la conformité des opérations à la législation et à la réglementation pertinentes est ainsi venue s'ajouter à la vérification d'attestation financière pour constituer le mandat traditionnel des vérificateurs législatifs. Ce mandat est celui du vérificateur général au Québec depuis de nombreuses années.

iii. Vérification d'optimisation des ressources

Les objectifs propres au secteur public peuvent être de nature sociale, culturelle, éducative, économique, environnementale ou autre. Ils diffèrent beaucoup de l'objectif de rentabilité financière du secteur privé et le succès auquel on parvient en les poursuivant doit être évalué à l'aide de critères autres que le profit.

Les gestionnaires chargés d'atteindre ces objectifs gèrent souvent des opérations spécialisées, pas toujours comparables d'une juridiction à l'autre et difficiles à évaluer objectivement, surtout de l'extérieur. Malgré cette difficulté, ils se doivent, comme tout gestionnaire, d'acquérir au meilleur prix les ressources requises (économie) et de gérer ces dernières en cherchant à en obtenir le meilleur rendement (efficience) en vue d'atteindre les objectifs visés (efficacité). Un cadre de gestion visant à respecter ces trois critères est appelé l'optimisation des ressources.

Outre la recherche de la performance optimale, les gestionnaires du secteur public se doivent, à l'instar de ceux du secteur privé, de mesurer celle obtenue et d'en rendre compte au gouvernement. Ce dernier doit pouvoir l'apprécier objectivement à l'aide de l'information obtenue, pour faire ensuite sa propre reddition de comptes à l'Assemblée nationale à qui il est ultimement imputable de la gestion des fonds publics.

La vérification d'optimisation des ressources peut intervenir utilement à ce stade. Elle consiste à s'assurer que les ressources sont acquises avec économie et qu'elles sont gérées avec efficience dans la poursuite des objectifs fixés. Elle examine également si la mesure de l'atteinte des objectifs (l'efficacité) est effectuée et rapportée partout où il est raisonnable de le faire.

L'exécution d'une vérification externe dans le domaine de l'optimisation des ressources aura, comme dans le secteur financier, l'effet d'ajouter de la crédibilité aux comptes rendus des gestionnaires au gouvernement et de ce dernier à l'Assemblée nationale.

Cette vérification a aussi un effet incitatif considérable sur l'adoption de saines pratiques d'optimisation des ressources et de comptes rendus, avec des économies de fonds publics pour les contribuables qui paient pour les services offerts. Cet effet incitatif est d'autant plus utile dans le secteur public que ce dernier ne bénéficie pas de la dynamique de la recherche du profit. De plus, les mesures de la performance sont tellement spécifiques à chaque activité de l'administration publique qu'on pourrait souvent ne pas se rendre compte de l'absence ou de la présentation incomplète de la mesure et de son compte rendu.

L'intégration de la vérification législative traditionnelle (attestation financière et conformité aux lois et règlements) avec la vérification d'optimisation des ressources est appelée, au Canada, la vérification intégrée.

3. Approches particulières retenues par le gouvernement

a. Intégration sélective des champs de vérification

Une approche importante retenue au projet de loi du gouvernement est la structuration efficiente des champs de vérification à couvrir lorsque des fonds publics sont en cause.

La vérification d'attestation financière sera effectuée pour le secteur public chaque année, comme c'est le cas pour le secteur privé en général. Quant aux champs de vérification propres au secteur public, ils seront couverts de façon plus sélective.

Ainsi, les vérifications de la conformité des opérations aux lois et règlements et du contrôle et de la protection des biens seront effectuées pour tout le secteur public, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur.

Également pour tout le secteur public à l'exception des entreprises du gouvernement, la vérification d'optimisation des ressources, qui est le nouveau champ proposé au projet de loi, sera effectuée là où il convient d'y procéder et dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur. Le vérificateur

général pourra de plus réaliser cette vérification lorsqu'il le juge approprié dans les entreprises du gouvernement dont il est le vérificateur dans la mesure où il aura obtenu l'accord du Conseil d'administration.

Cette approche sélective plutôt qu'obligatoire permettra au vérificateur général d'utiliser librement son jugement professionnel et de maintenir au plus bas niveau les coûts de la vérification législative tout en obtenant les effets voulus au plan de l'incitation aux saines pratiques de gestion.

b. Champ de compétence du vérificateur général

On observera aussi dans le projet de loi la description plus précise qui est faite du champ de compétence du vérificateur législatif. Ce dernier conserve par exemple sa compétence auprès d'entités dont la vérification est confiée à des vérificateurs du secteur privé, bien qu'il ne soit pas tenu de l'exercer.

L'intérêt de cette approche est notamment de permettre que le droit de surveillance de l'Assemblée nationale en matière de fonds et biens publics puisse être exercé au besoin par le vérificateur général même lorsqu'il n'est pas le vérificateur habituel d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement. La formule retenue pour maintenir ce droit de regard conserve également au gouvernement la possibilité de demander une enquête ou une vérification spéciale au vérificateur général dans ces mêmes organisations du secteur public. L'objectif n'est donc pas d'y remplacer les vérificateurs du secteur privé chargés de la vérification normale.

c. Extension de prérogatives à d'autres vérificateurs

Il n'existe pas par ailleurs au Québec de loi-cadre précisant le genre de vérification qui devrait être effectué à l'égard de l'utilisation de fonds et biens publics par un vérificateur autre que le vérificateur général, et le projet de loi tient compte de cette situation. Il prévoit par exemple dans quelle mesure les vérificateurs du secteur privé seront tenus de respecter les exigences imposées au vérificateur général lorsqu'ils sont nommés vérificateurs d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement. Également, un droit de regard pourra être exercé par le vérificateur général sur les travaux de ces autres vérificateurs afin d'assurer le respect de ces exigences.

d. Distinction entre organismes et entreprises du gouvernement

La législation québécoise ne départage pas non plus les organismes et les entreprises du gouvernement selon la proportion de leurs opérations qui est financée par des fonds publics ou selon le degré d'autonomie qui leur est alloué. Le projet de loi comporte donc des définitions ad hoc qui permettent de classer ces entités aux fins de la vérification législative, notamment pour respecter l'autonomie plus grande consentie aux entreprises du gouvernement par le Parlement.

Rappelons à cet égard qu'une disposition du projet de loi prévoit que l'exécution de vérifications d'optimisation des ressources ne pourra être réalisée par le vérificateur général dans une entreprise du gouvernement dont il est le vérificateur qu'avec l'accord du Conseil d'administration de cette entreprise.

e. Indépendance du vérificateur général et rapports avec le gouvernement

Une autre caractéristique du projet de loi qu'il convient de relever a trait à l'indépendance accordée au vérificateur général dans ses rapports avec le gouvernement. Il est en effet notoirement délicat de fixer la mesure d'autonomie professionnelle et administrative dont doit jouir un vérificateur législatif à l'égard des institutions publiques dont il fait lui-même partie. Le mécanisme équilibré proposé dans le projet de loi est de nature à satisfaire aux normes élevées fixées en ce domaine par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), rattachée à l'Organisation des Nations unies. Ce mécanisme conserve également des liens fonctionnels entre le gouvernement et le vérificateur général qui éviteront les duplications inutiles de services gouvernementaux tout en préservant au besoin l'indépendance et l'allégeance du vérificateur général à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi prévoit d'abord à cet égard que la gestion des ressources du vérificateur général continuera de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables et avec les contrôles normaux qui en découlent. Par exemple, la surveillance de la Commission de la fonction publique et le contrôle budgétaire du contrôleur des finances sont implicitement maintenus.

Cependant, afin de garantir le statut et l'indépendance du vérificateur général et d'éliminer des entraves à ses opérations dans des cas précis, le projet de loi reconduit ou prévoit certaines exceptions d'office à la réglementation de l'Exécutif ou encore des possibilités d'y déroger ultérieurement.

L'ensemble de ces mesures est placé sous le contrôle administratif du Bureau de l'Assemblée nationale. L'Assemblée sera de plus systématiquement informée de toute délégation de pouvoirs, réglementation particulière ou dérogation spécifique survenant dans ce cadre. Enfin, d'autres mesures maintiennent et précisent l'imputabilité du vérificateur général envers l'Assemblée nationale de qui ce dernier relève.

II Effets de l'adoption du projet de loi sur l'organisation du vérificateur général et sur l'Administration

1. Préparatifs limités en cours

Le vérificateur général s'est préparé à l'élargissement de son mandat de vérification dans les limites de ses ressources et de son mandat actuel. Des efforts de perfectionnement et de développement de méthodologie ont ainsi été déployés dans des domaines connexes à la vérification intégrée.

Les énergies les plus importantes investies à ce titre l'ont été dans les études d'envergure gouvernementale entreprises il y a maintenant deux ans. Ces études, dont nous traitons un peu plus loin dans la présente partie du Rapport, se penchent sur des systèmes de gestion financière couvrant plus d'un ministère ou organisme central du gouvernement. Par leur envergure et le développement de méthodologie qu'elles nécessitent, et malgré leur limitation aux aspects financiers de la gestion, elles constituent un apprentissage utile au lancement de vérifications plus larges comprenant les autres aspects de l'optimisation des ressources.

2. Apprentissage de la vérification intégrée

Ces préparatifs ne dispenseront cependant pas le personnel du vérificateur général du véritable apprentissage de la vérification intégrée. Lorsqu'il insistait sur l'urgence de lui permettre de vérifier l'optimisation des ressources du gouvernement, le vérificateur général relevait notamment qu'il fallait compter quelques années pour expérimenter et exploiter ce nouvel instrument de contrôle des fonds publics.

Le vérificateur général a l'intention de tirer profit de l'expérience acquise ailleurs en vérification intégrée. Outre le recours possible à des experts-conseils, des dispositions du projet de loi faciliteront par exemple des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel appelé à transférer ou développer l'expertise recherchée.

3. Résultats prévisibles

Les résultats des vérifications intégrées provenant des travaux du vérificateur général seront donc progressivement perceptibles. L'effet incitatif de la vérification législative à l'adoption de saines pratiques de gestion est quant à lui déjà stimulé par la discussion actuelle. Il ne pourra qu'être accentué davantage chez les utilisateurs de fonds publics par l'adoption du projet de loi.

III Nécessité de l'étude du Rapport du vérificateur général en commission parlementaire

1. Attentes suscitées par la réforme parlementaire

Nous notions avec plaisir et déférence au Rapport de l'an dernier l'implantation alors toute récente de la réforme parlementaire à l'Assemblée nationale. Cette réforme pouvait cependant impliquer des difficultés, notamment à cause du morcellement probable de l'étude du Rapport du vérificateur général, qui pourrait être répartie entre les diverses commissions sectorielles créées par la réforme.

Nous nous réjouissions néanmoins que le vérificateur général doive être entendu chaque année sur son Rapport par la Commission de l'Assemblée nationale, attendu que sur nos sept rapports précédents déposés en Chambre, seule une partie de celui de 1980 avait été étudiée. Nous devons constater plus d'un an après l'implantation de la réforme que le Rapport de 1983 s'ajoute à cette série.

2. Nature du Rapport du vérificateur général

a. Objectifs de la publication

Les résultats des travaux de vérification législative sont communiqués à l'Assemblée nationale et ainsi à l'opinion publique. Ils contribuent de cette façon à l'imputabilité des gestionnaires et, le cas échéant, les incitent à prendre les mesures appropriées pour corriger les lacunes et irrégularités constatées. Le vérificateur général s'efforce depuis quelques années d'améliorer la présentation de ces résultats à son Rapport, dont les aspects administratifs et techniques peuvent ainsi être rendus moins arides.

b. Recommandations de plus grande portée

Le vérificateur général fait aussi rapport depuis plusieurs années sur un nombre plus restreint de cas. L'objectif ultime étant d'améliorer la gestion

de l'ensemble des fonds et biens publics sur lesquels l'Assemblée nationale exerce sa surveillance, les travaux de vérification ont été orientés davantage avec le temps vers l'étude des systèmes et des contrôles de gestion et de rapports financiers. Avec la publication des résultats des vérifications d'envergure gouvernementale entreprises il y a deux ans et des vérifications intégrées prévues au projet de loi, les systèmes analysés seront de plus d'envergure encore et les recommandations du vérificateur général d'une plus grande portée.

c. Réactions des gestionnaires

Le vérificateur général sollicite aussi systématiquement des gestionnaires leurs réactions à ses recommandations afin d'en consigner l'essentiel à son Rapport. Selon notre expérience, la perspective de la publication de nos recommandations ainsi que de la suite qu'entendent y donner les gestionnaires concernés a un effet positif sur la prise de mesures correctives appropriées.

3. Impact de l'étude par les élus

Nous croyons cependant que pour certaines lacunes ou irrégularités importantes constatées dans la gestion des fonds publics, il ne peut y avoir de meilleur forum que la commission parlementaire compétente pour requérir une reddition de comptes de la part des gestionnaires responsables et obtenir les correctifs requis. C'est spécialement le cas pour les recommandations du vérificateur général où aucun correctif n'est envisagé ou réalisé par les utilisateurs de fonds publics, comme en font foi nombre de cas que nous rappelons sans succès, parfois depuis plusieurs années, à l'attention de ministères, d'organismes ou d'entreprises du gouvernement.

Nous sommes d'avis que la formulation par les commissions compétentes de leurs propres recommandations et l'exécution de suivis de leur part sur les cas jugés les plus sérieux contribueraient significativement à l'amélioration de la gestion des fonds et biens publics. Outre l'effet ponctuel sur les cas retenus par les parlementaires, un effet d'entraînement pourrait être obtenu à un coût relativement faible sur l'ensemble de l'administration publique.

4. Évolution favorisant l'étude du Rapport

Du point de vue du vérificateur législatif, deux facteurs importants favorisent présentement la reprise de l'étude de son Rapport annuel. Il y a d'abord l'adoption attendue du projet de loi devant élargir son mandat à l'examen de la qualité de la gestion gouvernementale, qui suit l'implantation de la réforme parlementaire. Tous les paramètres nécessaires devraient donc être connus sous peu pour insérer dans le processus permanent de la réforme l'étude des résultats de la vérification législative.

Par ailleurs, les contribuables se préoccupent de plus en plus de la qualité et de la transparence de la gestion des fonds publics. Ce contexte a certainement concouru à faire revoir par le gouvernement les dispositions légales régissant le vérificateur général. La période nous semble donc propice à l'étude de nos recommandations sous l'angle de l'amélioration de la gestion des fonds publics. Ce serait là une excellente occasion de dissocier plus clairement l'imputabilité administrative des gestionnaires du gouvernement, dont traite le Rapport du vérificateur général, et l'imputabilité politique dont doivent tenir compte les élus.

5. Collaboration et imputabilité du vérificateur général

Le vérificateur général offre quant à lui de collaborer, dans le respect le plus complet des prérogatives de l'Assemblée nationale, aux travaux parlementaires qui pourraient survenir à l'égard de ses rapports. Ces rencontres avec les élus constituent autant d'occasions pour le vérificateur général de rendre compte de la façon dont il s'acquitte de son mandat envers l'Assemblée nationale. Elles sont aussi un puissant stimulant pour toute l'organisation du vérificateur général à produire des travaux rigoureusement exécutés et le plus utiles possible à l'amélioration de la gestion des fonds publics.

Nous avons évoqué plus haut les recommandations de l'étude intitulée « Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité »[2]. Ces recommandations reproduites à l'Annexe IV du présent Rapport traitent notamment du genre de collaboration qui pourrait être établi entre les parlementaires et le vérificateur général pour l'étude de son Rapport.

IV Autres niveaux pour l'application de la vérification intégrée

1. Corps représentatifs fédéral, provinciaux et municipaux

Avec l'adoption du projet de loi 90, le Québec rejoindra au Canada le groupe des vérificateurs législatifs des juridictions fédérale et de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie Britannique et de l'Île du Prince-Édouard qui ont déjà un mandat de vérification intégrée. Ce nouveau moyen de contrôle des

2 Kelly, John J., et Hanson, Hugh R., Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité, La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Ottawa, 1981, 145 p.

dépenses publiques suscite aussi de plus en plus d'intérêt au troisième niveau de représentation se finançant directement par l'imposition des contribuables, soit le palier municipal.

Ainsi, des villes très importantes, telle Montréal, ont déjà pu interpréter ou faire modifier leur charte de façon à doter leur Conseil municipal de cet instrument particulièrement approprié en période d'austérité budgétaire.

Il est donc de plus en plus fréquent que des vérificateurs de cités et villes conduisent des examens comportant des éléments de vérification d'optimisation des ressources. De plus, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée a effectué en 1983-1984 une étude pilote afin d'identifier les meilleurs moyens d'optimiser la gestion des ressources des municipalités et d'en rendre compte aux élus municipaux. Une méthodologie importante est en voie de développement à ce niveau.

2. Administrations publiques

Les travaux de vérification d'optimisation des ressources effectués pour le compte des corps législatifs fédéral et provinciaux peuvent aussi bien sûr servir indirectement aux administrations publiques pour améliorer leur gestion et leurs comptes rendus. Mais un gouvernement peut aussi exécuter de tels travaux de son propre chef. Ainsi, au Québec, les vérificateurs internes du gouvernement ont cette possibilité depuis déjà quelques années.

3. Institutions et établissements subventionnés

Il reste cependant un autre très important palier de gestion des fonds publics qui est encore peu touché par la vérification intégrée. Ce palier est celui des institutions ou établissements scolaires, culturels et de la santé et des services sociaux. Les seuls réseaux de l'éducation et des affaires sociales ont administré en 1983-1984 environ 12 milliards $ de subventions versées par le gouvernement du Québec, ce qui équivaut à peu près à la moitié du budget de ce dernier.

Une disposition de l'article 83 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) permet présentement au vérificateur général d'effectuer des examens de l'utilisation des subventions versées par le gouvernement. Cependant de telles vérifications ne sont réalisées qu'incidemment aux autres travaux du vérificateur général, notamment pour des questions de ressources.

Le vérificateur général se propose d'augmenter quelque peu la fréquence de ces travaux à la suite de l'adoption du projet de loi 90. Celui-ci prévoit reconduire la disposition actuelle qui devrait comporter à l'avenir les notions d'optimisation des ressources, particulièrement dans les cas où le gouvernement est appelé à subventionner les dépenses d'immobilisations ou de fonctionnement ou à combler les déficits budgétaires.

Par ailleurs, les établissements et institutions subventionnés sont autonomes juridiquement et dirigés par des conseils d'administration ou même des élus dans le cas des commissions scolaires. Le vérificateur général est d'avis que ces dirigeants sont bien placés pour faire exécuter avec profit certains travaux de vérification d'optimisation des ressources au sein de leurs administrations.

Là comme ailleurs, les bénéfices tirés de tels travaux seraient une plus grande économie, efficience et efficacité dans la gestion des ressources et une amélioration de l'imputabilité des gestionnaires envers leurs dirigeants. Et là comme ailleurs également, selon l'appréciation actuelle du rendement de la vérification d'optimisation des ressources, les coûts de cette dernière seraient amplement recouvrés et produiraient en définitive des économies de fonds publics.

4. Organismes à buts non lucratifs

Les observations précédentes visaient les corps législatifs ou représentatifs ainsi que les administrations publiques de tous les paliers de juridiction. La vérification intégrée les concerne éminemment, puisqu'elle a été élaborée en réponse aux besoins particuliers du secteur public, dont l'évaluation de la performance ne peut être effectuée et rapportée avec un seul critère de rentabilité financière. Des objectifs sociaux, culturels, éducatifs ou autres ne se calibrent pas en effet en stricts termes monétaires.

Pour les mêmes raisons, ces observations sont aussi valables pour les organismes à buts non lucratifs, souvent basés sur le bénévolat et sur la générosité des souscripteurs. Ces organismes pourraient par exemple, s'ils amélioraient leur performance à la suite de travaux de vérification intégrée, affecter plus de ressources à la réalisation de leurs objectifs particuliers. Ils pourraient également améliorer leur imputabilité envers leurs souscripteurs ou bailleurs de fonds, avec des effets positifs sur la crédibilité essentielle en général à des organismes de cette nature.

V Vérifications d'envergure gouvernementale

1. Objectifs et nature de ces vérifications

Le vérificateur général exécute pour une deuxième année consécutive des vérifications ou études d'envergure gouvernementale visant à augmenter la portée et l'utilité de ses recommandations à l'Assemblée nationale. L'approche de la vérification suivie pour ces travaux permet d'examiner dans leur ensemble plutôt que de façon sectorielle les systèmes de gestion financière impliquant plusieurs ministères ou intervenants gouvernementaux.

Ces nouvelles vérifications auront constitué l'application la plus avancée du mandat de vérification traditionnel du vérificateur général. On a ainsi pu intégrer, pour des systèmes complets et plus importants, l'étude des aspects financiers de la planification, des contrôles de gestion et des comptes rendus. De plus, les opérations examinées à ces occasions peuvent l'être aussi sous l'angle de leur conformité aux lois et règlements.

Outre leur utilité propre, ces travaux permettent au vérificateur général de préparer son personnel à l'exécution des missions de vérification intégrée prévue au projet de loi 90. L'expérience acquise et la méthodologie développée dans ces études limitées à l'aspect financier de la gestion pourront être utilisées pour des études d'envergure comparable mais portant aussi sur les autres aspects de l'optimisation des ressources.

Précision des définitions

L'expérience que nous accumulons dans les vérifications d'envergure gouvernementale nous permet progressivement de mieux définir ces dernières. Ainsi une étude pourra porter sur une fonction, une activité, une situation ou une préoccupation gouvernementale.

La vérification pourra être effectuée à l'échelle du gouvernement, par exemple sur une activité commune à plusieurs ministères. En ce cas, l'approche retenue sera dite « horizontale ». Elle pourra aussi porter sur les phases de la gestion gouvernementale, tels la planification budgétaire, le contrôle des opérations et les comptes rendus aux différentes étapes, et couvrir alors plus ou moins de ministères ou d'organismes. L'approche sera alors qualifiée de « verticale ».

2. Résultats disponibles

Le vérificateur général a terminé cette année la partie des travaux qu'il s'était engagé à effectuer dans une étude entreprise l'an dernier en collaboration avec le ministère des Affaires sociales. Une nouvelle vérification d'envergure gouvernementale a également été commencée.

a. Gestion du matériel et de l'équipement

La nouvelle étude entreprise cette année porte sur la gestion du matériel et de l'équipement du gouvernement et utilise l'approche horizontale. L'étude vise l'évaluation du système de contrôle interne afférent au processus d'acquisition, d'utilisation, de protection et d'aliénation de certaines catégories de matériel et d'équipement employés par les divers ministères. Elle sera complétée durant l'année qui vient et ses résultats seront publiés au prochain Rapport.

b. Gestion financière des dépenses de transfert du ministère des Affaires sociales pour le réseau hospitalier

Le vérificateur général a entrepris l'an dernier une étude sur la gestion financière des subventions versées par le ministère des Affaires sociales aux centres hospitaliers publics de son réseau. Les fonds publics alloués par le Parlement pour les opérations de l'année 1983-1984 de ces centres hospitaliers se sont élevés à 3,7 milliards $. L'importance de ces sommes et la multiplicité des intervenants participant à leur attribution et à leur gestion financière expliquent le choix de ce secteur d'étude.

Le ministre des Finances avait également manifesté un intérêt pour un examen approfondi des contrôles exercés sur ces dépenses de transfert et avait entrepris à cette fin des discussions avec le vérificateur général précédent, devenu conseiller auprès de son successeur. Entre autres, le ministre était particulièrement sensible aux engagements financiers contractés de façon autonome par les centres hospitaliers à l'égard des institutions financières et au risque que ces engagements puissent en fin de compte être imposés au gouvernement.

Les échanges ont ensuite impliqué des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, du ministère des Affaires sociales et du Conseil du trésor. Au terme de ces discussions, le vérificateur général a assumé la direction de l'étude, en obtenant l'implication du ministère des Affaires sociales pour la partie devant être exécutée dans les centres hospitaliers mêmes. L'envergure de cette vérification a de plus incité le vérificateur général à se doter d'un Comité aviseur pour le conseiller sur l'approche utilisée et sur les observations et recommandations à formuler.

La partie de l'étude confiée au ministère des Affaires sociales n'est pas encore terminée. Le vérificateur général a cependant complété son examen de la gestion financière des subventions effec-

tué au niveau du ministère et des autres intervenants gouvernementaux. Des conclusions peuvent donc être dégagées sur cette partie de l'étude.

Actuellement nous pouvons conclure que le ministère des Affaires sociales devra corriger certaines faiblesses dans la planification budgétaire et améliorer ses moyens pour suivre l'évolution des dépenses du réseau hospitalier en cours d'exercice. L'information financière produite à l'Assemblée nationale pour sa prise de décision budgétaire et à titre de compte rendu des dépenses effectuées mérite également certaines modifications pour une divulgation plus complète des coûts de la santé au Québec.

On trouvera à la section V de la deuxième partie du présent Rapport, les résultats détaillés de notre partie de l'étude qui sont résumés ci-après.

Sommaire des constatations

- La répartition d'une somme d'environ 40 millions $ par le ministère des Affaires sociales a favorisé en 1983-1984 les centres hospitaliers déficitaires qu'il considérait non performants.
- Les établissements de santé ont obtenu le montant de leur budget global quelques mois après le début de l'exercice financier.
- Les plans d'équilibre budgétaire des établissements de santé ne sont pas tous soumis au ministère.
- Le ministère a le mérite d'avoir développé une méthode d'évaluation de la performance des établissements de santé qu'il doit cependant continuer d'améliorer.
- Le ministère n'obtient pas tous les rapports demandés aux établissements de santé afin de bien suivre l'évolution des dépenses du réseau.
- Notre étude et celle effectuée par le Service de vérification interne du ministère signalent que le ministère n'exploite pas complètement les informations administratives qu'offrent les rapports des vérificateurs externes sur l'utilisation des subventions versées aux établissements.
- L'emploi de fonds en fidéicommis par le ministère permet d'éviter dans certains cas que des crédits ne soient périmés.
- Les comptes rendus à l'Assemblée nationale ne renseignent pas suffisamment sur les dépenses et revenus réels des établissements de santé.

Nous examinerons durant la prochaine année les résultats des travaux que poursuit le ministère dans les établissements. Nous déterminerons à ce moment s'il y a lieu d'entreprendre des travaux supplémentaires à cet égard et d'effectuer un suivi au cours des années subséquentes. De plus la méthodologie développée en examinant le financement du secteur de la santé pourra éventuellement être adaptée au secteur social.

VI Comités de vérification dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement

1. Nombre accru de comités

Nos travaux de vérification nous ont permis d'observer une présence de plus en plus importante de comités de vérification auprès d'organismes et d'entreprises du gouvernement et même de certains ministères.

Le vérificateur général a toujours encouragé et continue d'appuyer la formation et le développement de tels comités de vérification qui représentent un support important au vérificateur, aux gestionnaires et aux administrateurs. Ils permettent en effet d'assurer une plus grande objectivité et qualité dans les redditions de comptes des gestionnaires à l'égard des opérations des entités faisant l'objet de la vérification et favorisent donc le processus d'imputabilité.

2. Vérification interne ou externe

Nous constatons cependant que ces comités opèrent dans un contexte de vérification interne ou de vérification externe, sans une distinction suffisante des objectifs et des fonctions de ces deux genres de vérification.

Il nous apparaît donc nécessaire que les objectifs et les règles de la composition et du fonctionnement de ces comités de vérification soient clarifiés. Tenir compte du contexte dans lequel ils évoluent ne pourrait que leur permettre de mieux s'acquitter de leurs responsabilités.

3. Comités appropriés au genre de vérification

La vérification est un processus d'examen et d'évaluation effectué d'une façon impartiale par une personne suffisamment indépendante. Quand il s'agit de la vérification d'attestation financière, le but est d'émettre une opinion éclairée sur la crédibilité et la fiabilité des comptes rendus financiers produits par une organisation. Cette vérification est universelle et nécessaire à toute entité.

Dans le secteur public, des objectifs de vérification supplémentaires s'ajoutent à ceux recherchés par la vérification d'attestation financière. En premier lieu, on doit apprécier la conformité des opérations aux lois et règlements: c'est la vérification de la régularité. Dans un contexte de plus grande

imputabilité des gestionnaires, la vérification s'oriente aussi de plus en plus vers l'évaluation de la qualité de la gestion. C'est la vérification d'optimisation des ressources, ou autrement dit de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

Ces types de vérification ont en commun que l'examen doit être réalisé par des personnes impartiales et indépendantes dans le but de porter un jugement sur des situations, des faits ou des reddi-tions de comptes.

La vérification peut être exécutée par des membres du personnel régulier d'une organisation, indépendants des services vérifiés: c'est la vérification interne. Elle peut aussi être effectuée par des personnes indépendantes de l'organisation, qui sont souvent membres d'une corporation professionnelle reconnue et parfois aussi mandatées par la loi; on est alors en situation de vérification externe.

a. La vérification interne

La présence de la vérification interne dans une organisation est maintenant reconnue comme une pratique de saine gestion et un moyen supplémentaire au service des gestionnaires. Cette vérification contribue à réaliser des évaluations plus objectives sur la nature et la qualité des opérations et à fournir des informations plus précises sur les divers secteurs d'activités. Elle a donc comme objectif de rassurer la direction supérieure sur les performances de l'organisation et de lui suggérer des moyens à prendre pour améliorer la gestion et le contrôle.

Le gouvernement a démontré son intérêt pour la vérification interne en énonçant une politique qui en précise les objectifs, le mode de fonctionnement et l'encadrement. On observe depuis son introduction un accroissement dans le rythme d'implantation des services de vérification interne dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Cette politique respecte les attributions de la vérification interne.

Le développement de la vérification interne dans le secteur public a entraîné la formation de plusieurs comités de vérification.

b. Comités de vérification en situation de vérification interne

Les comités de vérification en situation de vérification interne ont pour principaux objectifs d'appuyer et compléter le travail des vérificateurs internes. Ainsi, les membres de ces comités participent activement à l'évaluation de la planification et de l'organisation du travail de la vérification interne; ils aident les dirigeants à interpréter les résultats des travaux effectués, telles les recommandations produites. De façon générale, les membres de ces comités proviennent autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation.

Les modalités de fonctionnement des comités de vérification agissant en situation de vérification interne dans les ministères et organismes ont été définies par la politique gouvernementale en matière de vérification interne. Les entreprises du gouvernement peuvent aussi s'en inspirer. Cette politique traduit fidèlement les objectifs généraux et les caractéristiques de fonctionnement desdits comités. Elle prévoit en effet que: « ... le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit créer et présider un comité de vérification composé d'au moins trois personnes, y compris un sous-ministre adjoint ou, dans le cas d'un organisme, une personne de niveau hiérarchique équivalent, ce comité étant chargé de formuler des avis au sujet des plans annuels et à long terme du groupe de vérification et de son rapport annuel... ».

Nous avons constaté que les comités de vérification oeuvrant au service de la vérification interne dans ces entités opèrent conformément aux règles de cette politique et que leurs membres proviennent plutôt de l'intérieur que de l'extérieur des organisations. Dans ce contexte, la dépendance des membres de ces comités à l'égard des ministères et organismes n'est pas incompatible avec les buts poursuivis par ces comités.

c. La vérification externe

Les résultats de la vérification externe servent principalement à des utilisateurs à l'extérieur des organisations vérifiées qui, pour des fins de décision ou d'évaluation, doivent pouvoir se fier aux informations publiées par ces organisations. Ces dernières, en recourant à la vérification externe, obtiennent donc une plus grande crédibilité pour leurs états financiers ou tout autre compte rendu sur leurs affaires ou leur gestion.

La vérification externe présuppose que les personnes qui l'effectuent aient, en plus de la compétence professionnelle, une complète indépendance à l'égard de l'organisation faisant l'objet de la vérification pour pouvoir exprimer leur opinion en toute liberté. Il est donc essentiel que l'organisation n'interfère pas avec l'indépendance des vérificateurs et garantisse au contraire à ces derniers des conditions propices à l'exécution d'un travail complet et objectif.

Dans le secteur public, la vérification externe vise actuellement la certification des états financiers et l'évaluation de la conformité des opérations aux lois et règlements. De plus, elle devrait s'étendre

sous peu à l'examen de l'optimisation des ressources. Cette vérification externe constitue un élément indispensable dans le processus d'imputabilité du gouvernement envers l'Assemblée nationale et est donc effectuée au bénéfice de cette dernière et du public en général. Une telle mission de vérification doit être exécutée dans le même cadre que pour toute autre vérification externe et dans des conditions comparables.

Au gouvernement du Québec, la vérification externe est confiée soit à des cabinets privés d'experts-comptables dans le cas de certains organismes et entreprises, soit au vérificateur général dans le cas des autres organismes et entreprises et des états financiers du gouvernement. Nous observons la présence de comités de vérification dans plusieurs des organisations gouvernementales où nous effectuons la vérification externe.

d. Comités de vérification en situation de vérification externe

Les comités de vérification en situation de vérification externe doivent, dans le cadre de leurs responsabilités, faciliter l'exécution de la vérification dans sa totalité et travailler à l'atteinte de ses objectifs. Ils peuvent en outre agir comme intermédiaires entre les organisations et leurs vérificateurs, et contribuer à établir des liens et des communications efficaces entre eux. Il importe donc que les mandats de ces comités, de même que leur composition et leur mode de fonctionnement assurent des conditions favorables au bon accomplissement de la mission de vérification.

Les comités de vérification en situation de vérification externe devraient notamment:

- contribuer à l'existence d'un contexte favorable à l'exécution complète de la vérification;
- s'assurer qu'il n'existe pas de point de désaccord susceptible d'entraver le déroulement de la vérification ou qui puisse influer sur la bonne présentation des états financiers;
- revoir les états financiers et évaluer la pertinence des principes comptables utilisés pour les préparer;
- prendre connaissance de l'opinion du vérificateur et de ses rapports de vérification, et contribuer à la détermination de moyens pour donner suite à ses recommandations.

De tels comités doivent pouvoir agir en toute indépendance et disposer d'une latitude suffisante pour prendre les actions requises aux fins de la vérification. Ainsi ils doivent:

- recevoir leur mandat directement du Conseil d'administration ou de la plus haute autorité de l'entité. Ce mandat devrait être écrit et porté à la connaissance des principaux intéressés;
- être composés d'un minimum de trois personnes qui ne devraient normalement pas faire partie de l'organisation. Si des dirigeants ou des gestionnaires en faisaient quand même partie, ils ne devraient jamais les présider.

Les comités devraient tenir autant de réunions que nécessaire, établir et conserver des comptes rendus de leurs rencontres et faire rapport annuellement de leurs activités au Conseil d'administration ou à la plus haute autorité de l'entité.

Les membres du comité de vérification devraient convoquer au besoin les dirigeants ou les gestionnaires pour faire l'analyse des questions litigieuses empêchant de compléter ou d'approuver les états financiers. Les dirigeants ou les gestionnaires auraient alors l'occasion de faire valoir leur point de vue et de fournir aux membres du comité les informations et commentaires nécessaires au règlement des litiges.

4. Constatations et recommandation

La vérification est dans son ensemble un élément nécessaire du processus d'imputabilité. Bien que poursuivant des objectifs compatibles, les deux genres de vérification, interne et externe, ne satisfont pas les mêmes besoins d'une organisation. Le degré, la nature et les conditions de l'indépendance requise de ceux qui exécutent ces vérifications et des membres des comités qui les supportent diffèrent d'un genre de vérification à l'autre.

Nous observons cependant, à l'occasion de l'exécution de la vérification externe dans des organismes et entreprises du gouvernement, que des comités de vérification de ces entités formés dans l'esprit de la politique gouvernementale en matière de vérification interne exercent les fonctions normalement dévolues à des comités de vérification agissant en situation de vérification externe.

Ces comités de vérification formés pour agir en situation de vérification interne ne peuvent pas satisfaire entièrement aux besoins, mandat et exigences qui caractérisent les comités devant agir en situation de vérification externe.

En effet, la participation quasi exclusive de dirigeants ou de gestionnaires aux comités de vérification interne ne confère pas à ces comités l'indépendance et l'objectivité suffisantes pour juger d'une façon impartiale des situations ou faits soulevés lors de la vérification externe.

Le Conseil d'administration ou la plus haute autorité d'une entité, qui désire s'adjoindre un comité de vérification pour appuyer la vérification externe, devrait fonder son choix des personnes devant en faire partie sur leur objectivité et leur indépendance à l'égard de l'organisation afin de garantir au maximum leur impartialité.

VII Qualité de l'information financière du gouvernement

1. Les états financiers

Les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière 1983-1984 ainsi que l'opinion du vérificateur général à leur égard sont reproduits à l'Annexe I du présent Rapport. Le vérificateur général émet de plus ci-après certains commentaires sur la présentation de ces états financiers, de même que des recommandations pouvant améliorer la compréhension qu'en ont leurs utilisateurs. Ces derniers peuvent être autant les législateurs et les administrateurs publics que les financiers, les investisseurs, les économistes et les contribuables québécois.

Les observations du vérificateur général sur ces états financiers préparés au ministère des Finances apparaissent dans la deuxième partie de mon Rapport.

a. Travaux de l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.)

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, créé en mars 1981 par le Conseil des gouverneurs de l'Institut canadien des comptables agréés, a notamment pour mandat d'étudier les questions ayant trait à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et de publier, de sa propre autorité, les prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

Au cours de l'année, le Comité a publié une prise de position sur les objectifs des états financiers des gouvernements (novembre 1984), et deux exposés-sondages sur la vérification des organismes du secteur public (juillet 1984) et la vérification des états financiers (juillet 1984).

Il faut noter qu'un exposé-sondage n'est pas une prise de position définitive et est sujet à modification suite aux commentaires reçus des membres de l'Institut et de personnes et organisations possédant une expertise du sujet.

i. Objectifs des états financiers des gouvernements

La prise de position sur les objectifs des états financiers des gouvernements que l'Institut vient de publier servira de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de principes comptables et de normes de présentation des états financiers convenant aux divers gouvernements. Dans cette prise de position, le Comité de l'Institut présente les cinq grands objectifs suivants qui visent à établir un cadre de référence pour les recommandations à venir, et que nous reproduisons intégralement:

« *Premier objectif*

Les états financiers doivent communiquer des informations fiables et pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations. Au minimum, les informations doivent être compréhensibles, présentées clairement, en temps utile et selon des règles appliquées de façon continue et uniforme.

Deuxième objectif

Les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des agences du gouvernement et des sociétés d'État.

Troisième objectif

Les états financiers du gouvernement doivent rendre compte de la gestion financière de ce dernier et des ressources qui lui sont confiées.

i) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles dans l'évaluation de la gestion des finances et des ressources du gouvernement.

ii) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles pour déterminer si les ressources financières ont été gérées par le gouvernement dans le cadre des limites établies par les autorisations législatives pertinentes.

Quatrième objectif

Les états financiers doivent montrer l'origine, l'affectation et l'utilisation des ressources financières requises par le gouvernement pendant l'exercice.

i) Les états financiers doivent rendre compte de toutes les dépenses du gouvernement selon la nature et les fins, de tous les revenus selon la source et le type, et montrer dans quelle mesure les revenus ont été suffisants pour couvrir les dépenses.

ii) Les états financiers doivent montrer comment le gouvernement a financé ses activités de l'exercice et comment il a fait face à ses besoins de trésorerie.

Cinquième objectif

Les états financiers doivent présenter les informations requises pour montrer la situation d'ensemble des finances du gouvernement.

i) Les états financiers doivent présenter des informations montrant l'état des finances du gouvernement à la fin de l'exercice.

ii) Les états financiers doivent présenter des informations facilitant l'évaluation de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses engagements. ».

ii. Vérification des organismes du secteur public

L'exposé-sondage portant sur la vérification des organismes du secteur public décrit certaines des circonstances particulières et des exigences supplémentaires propres à la vérification des gouvernements, des organismes gouvernementaux et des sociétés d'État. D'une façon générale, les corps législatifs sont habituellement intéressés à savoir:

« — si la gestion financière et l'utilisation des ressources est conforme aux autorisations,

— si la gestion des deniers publics et la préservation du patrimoine sont adéquates,

— si les systèmes de contrôle de gestion sont adéquats,

— si la gestion des ressources est effectuée de façon économique et efficiente,

— si les programmes sont mis en oeuvre de façon efficace. ».

iii. Vérification des états financiers

Dans l'exposé-sondage « Vérification des états financiers », le Comité rappelle que les normes de vérification généralement reconnues utilisées en vue d'exprimer une opinion sur les états financiers d'entreprises à but lucratif sont aussi applicables pour la vérification des états financiers sans but lucratif comme les gouvernements.

Il est mentionné ce qui suit comme norme concernant le rapport du vérificateur:

« Lorsque le vérificateur exprime une opinion, il doit déclarer si les états financiers présentent fidèlement la situation financière de l'entreprise, les résultats de son exploitation et l'évolution de sa situation financière selon des règles comptables appropriées communiquées au lecteur, règles qui, sauf dans des cas exceptionnels, devraient être les principes comptables généralement reconnus. ».

Le Comité propose la recommandation additionnelle suivante applicable à la vérification des états financiers des gouvernements:

« En l'absence de principes comptables généralement reconnus convenant à l'entité qui présente les états financiers, le vérificateur doit formuler, dans son rapport sur les états financiers, une restriction à l'égard de toute convention comptable qui, selon lui, aboutit à la présentation d'états financiers fallacieux, exposer les raisons motivant cette restriction et, lorsque cela peut être fait au prix d'un effort raisonnable, fournir des données chiffrées montrant les effets de cette convention sur les états financiers. ».

Et le Comité poursuit dans cet exposé-sondage:

« Dans certains cas, le mandat du vérificateur est défini par la loi et on exige de celui-ci qu'il déclare si les états financiers « présentent fidèlement... selon les conventions comptables réglementaires ». Néanmoins, le vérificateur a également la responsabilité professionnelle, le cas échéant, d'exprimer l'opinion que les conventions comptables réglementaires donnent lieu à des états financiers fallacieux. Dans ces circonstances, pour satisfaire aux exigences de son mandat et s'acquitter de ses responsabilités professionnelles, le vérificateur doit exprimer deux opinions dans son rapport sur les états financiers. Dans la première, il déclare si les états financiers sont dressés conformément aux conventions comptables réglementaires, satisfaisant ainsi aux exigences du mandat qui lui est confié par la loi. Dans la seconde, il exprime ses réserves sur les conventions comptables qui aboutissent à la présentation d'états financiers fallacieux. ».

iv. Autres projets

Par ailleurs, le Comité a débuté deux autres projets. Il s'agit d'abord de l'étude des « Normes générales pour la présentation des états financiers » des gouvernements, qui est la suite logique des « Objectifs des états financiers des gouvernements ». Le Comité a aussi entrepris une étude sur « La vérification du respect des textes réglementaires » qui présentera des recommandations et des lignes directrices applicables à la vérification du respect des lois, des affectations de crédits, des règlements et des décrets.

v. Participation aux travaux

Le vérificateur général et ses employés participent avec beaucoup d'intérêt aux travaux du Comité par leur examen et les commentaires qu'ils formulent sur les projets d'exposés-sondages ainsi que sur les exposés-sondages publics, soit à titre de correspondant de ce Comité ou à titre de vérificateur législatif.

Le vérificateur général suit de près l'évolution des travaux du Comité qui portent sur des sujets qui sont d'intérêt tout à fait particulier à sa fonction, soit la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

b. Les conventions comptables du gouvernement du Québec

i. Situation actuelle

Les travaux de recherche de l'Institut canadien des comptables agréés commentés aux paragraphes précédents de même que ceux mentionnés au Rapport de l'an dernier constituent déjà une assise solide sur laquelle le gouvernement peut s'appuyer pour améliorer la substance et la présentation de ses états financiers. Cependant, il s'écoulera encore plusieurs années avant que l'I.C.C.A. ait publié un ensemble complet de normes se rapportant aux états financiers des gouvernements et, de fait, les travaux sur la pratique de la comptabilité vont se poursuivre indéfiniment.

On ne doit pas attendre que tous les principes comptables gouvernementaux généralement reconnus soient élaborés pour procéder à une révision en profondeur des conventions comptables selon lesquelles les états financiers annuels du gouvernement du Québec sont dressés. Au contraire, comme nous le mentionnions l'an dernier, la contribution la plus significative d'un gouvernement pour améliorer la substance et la présentation de ses états financiers consiste à déterminer les conventions comptables qui sont les plus susceptibles, dans son cas, de présenter fidèlement et adéquatement sa situation financière et ainsi de faciliter l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses engagements.

Les conventions comptables du gouvernement du Québec ont été adoptées par résolution du Conseil de la trésorerie (maintenant le Conseil du trésor) en février 1971. À l'époque, ces conventions constituaient sans doute une amélioration sur ce qui existait auparavant. Elles visaient bien sûr la rationalisation et la simplification. Depuis lors, le contexte économique, social et financier du gouvernement a évolué énormément et des problèmes comptables ont surgi qui n'avaient pas été prévus. De 1979 à 1983, les quelques modifications qui ont été faites à la pièce ont, dans la plupart des cas, rendu la situation plus confuse de l'avis du vérificateur général.

ii. Constatations

Depuis plusieurs années, le vérificateur général critique les conventions comptables dans son opinion sur les états financiers du gouvernement et dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Rappelons ici ces principales critiques et les effets que des conventions comptables inappropriées peuvent avoir sur les états financiers annuels du gouvernement du Québec :

— Les placements en actions et en obligations dans les entreprises du gouvernement de même que les prêts et avances à ces entreprises sont inscrits au coût sans tenir compte de leur excédent ou déficit et leur quote-part dans les résultats annuels. Il résulte de cette convention comptable que le placement dans Sidbec apparaît à l'actif du gouvernement au montant de 616 millions $ alors que la valeur de consolidation ne donne que 127 millions $ au 31 décembre 1983. Si le coût de ce placement avait été montré annuellement à la valeur de consolidation, le déficit du gouvernement de cette année et ceux des années antérieures auraient été augmentés de la perte nette annuelle de Sidbec. La présentation des placements à la valeur de consolidation est celle qui est suggérée dans une étude de recherche effectuée par l'Institut canadien des comptables agréés pour les filiales contrôlées quand on ne produit pas d'états financiers consolidés.

— Une note complémentaire aux états financiers indique que des comptes à payer ne sont pas inscrits au passif pour 751 millions $ au 31 mars 1984. L'usage d'une note complémentaire aux états financiers au lieu de l'inscription aux livres contribue à une présentation inexacte des comptes à payer, du déficit annuel et de la dette nette.

— Avant l'année financière 1980-1981, la dépense annuelle résultant de la provision pour créances irrécouvrables affectait le déficit du gouvernement ; depuis, cette dépense est portée directement à la dette nette, ce qui réduit le déficit annuel d'autant (61 millions $ en 1983-1984). Les mauvaises créances sont pourtant des dépenses d'opérations qui doivent affecter le résultat des opérations de l'année financière où elles sont encourues.

— Par le biais d'une note complémentaire aux états financiers du gouvernement, seul l'utilisateur averti de ces états est capable d'établir la différence entre le passif actuariel du gouvernement envers ses régimes de retraite et le montant de ce passif inscrit aux livres. Le montant non inscrit se chiffre à 11,7 milliards $ au 31 mars 1984 et il augmente à chaque année. L'absorption des coûts annuels de ces régimes aux dépenses est donc insuffisante et le déficit annuel est sous-estimé. La convention comptable pertinente spécifie que la dépense est établie en fonction de la politique budgétaire du gouvernement plutôt que selon son coût estimatif établi conformément à la réalité. Nous avons là un exemple frappant d'une convention comptable non appropriée qui est à la source d'estimations comptables erronées et très importantes, lesquelles faussent certains postes de l'état de l'actif et du passif et de l'état des revenus et dépenses.

iii. Travaux en cours au Conseil du trésor

Il y a maintenant quatre ans et demi que le vérificateur général a remis au Secrétariat du Conseil du trésor ses commentaires sur un projet de révision des conventions comptables préparé par le Secrétariat. Depuis lors, le vérificateur général revient sans cesse à la charge sur la nécessité de compléter la révision en profondeur de ces conventions comptables.

À l'automne 1982, le vérificateur général avait été avisé que cette révision constituait une priorité du Secrétariat du Conseil du trésor pour l'exercice 1982-1983. Il était même permis alors de penser que les conventions comptables révisées pourraient être appliquées aux états financiers du gouvernement de la même année.

Le vérificateur général a appris au cours de l'été 1983 que le Secrétariat du Conseil du trésor repoussait l'échéance d'un an. Il promettait plutôt que les états financiers du gouvernement seraient présentés selon les nouvelles conventions au 31 mars 1984.

Les états financiers 1983-1984 sont encore préparés d'après les anciennes conventions comptables. Récemment, le secrétaire du Conseil du trésor nous avisait, relativement à la révision des conventions comptables actuellement en usage au gouvernement du Québec, de la façon suivante:

« Je comprends que vous puissiez déplorer les délais que connaît l'aboutissement de ce dossier. Toutefois, il m'apparaît que la prudence dont il est fait preuve dans l'élaboration et l'émission de ces nouvelles conventions est des plus saines. L'évolution qu'a connue le sujet au cours des dernières années tant au niveau du gouvernement du Québec qu'au niveau de la profession comptable nord-américaine, ainsi que l'éclairage nouveau fourni par les travaux de l'I.C.C.A. sur les conventions actuelles, militent, à mon avis, en faveur d'une approche progressive dans le cheminement de ce dossier.

Je tiens à vous assurer que la révision n'est pas pour autant sclérosée. Ainsi, le contrôleur des finances nous remettait récemment une étude d'évaluation d'impact sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1983, de la partie du projet relative aux revenus et aux dépenses. De plus, nous entrevoyons reprendre sous peu, à la lumière des décisions qui seront prises suite à l'analyse des résultats de l'étude du contrôleur des finances, la révision des conventions relatives à l'actif, au passif, aux engagements et aux éventualités. ».

Le vérificateur général est d'avis que les membres de l'Assemblée nationale et les contribuables sont en droit d'attendre du gouvernement des conventions comptables appropriées qui permettraient une présentation fidèle et complète de la situation et des opérations financières du gouvernement dans ses états financiers.

c. Intégralité des états financiers du gouvernement

La question de l'intégralité des états financiers du gouvernement n'est pas nouvelle et demeure d'actualité.

Le vérificateur général a insisté plus spécifiquement, depuis deux ans, sur la nécessité pour l'Administration de présenter des états financiers complets qui informeraient les membres de l'Assemblée nationale sur l'ensemble des opérations financières du gouvernement. Une remarque à l'opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Québec au 31 mars 1983 signalait, par exemple, que ces états financiers n'étaient pas complets parce qu'ils ne présentaient pas l'information financière globale du gouvernement.

Le vérificateur général mentionnait aussi à la première partie de son Rapport à l'Assemblée nationale se rapportant à la même année financière, les raisons à l'origine de cette remarque. Parmi celles-ci, notons le grand nombre d'organismes, d'entreprises et de fonds spéciaux du gouvernement administrant des deniers publics considérables et dont les opérations ne sont pas reflétées adéquatement dans les états financiers du gouvernement du Québec.

Nous rappelons dans les paragraphes qui suivent cette situation qui prend de plus en plus d'importance du fait que le gouvernement a davantage recours, avec les années, à des organismes, entreprises et fonds spéciaux pour administrer ses divers programmes et activités.

i. Importance des organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement

Une recherche sommaire nous a permis d'identifier au 31 mars 1984 quelque 142 organismes, entreprises du gouvernement et fonds spéciaux faisant partie de l'ensemble gouvernemental. Ce nombre était de 130 au 31 mars 1983.

La liste de ces organisations est reproduite à l'Annexe VI du présent Rapport. Elle comprend:

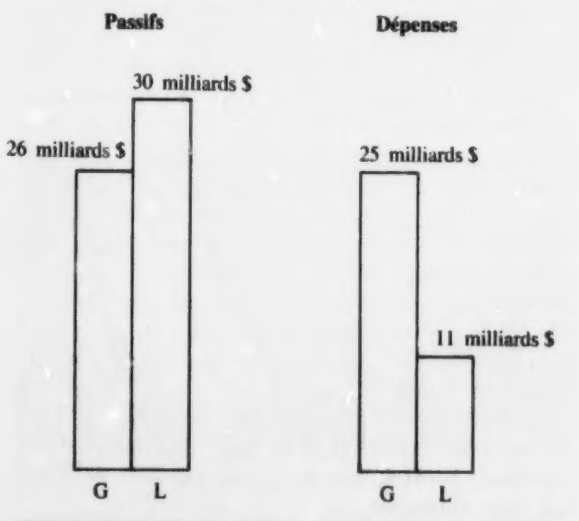
- les organismes et entreprises dont la majorité des administrateurs sont nommés par le gouvernement et dont les opérations ne transitent pas totalement par le Fonds consolidé du revenu;
- les sociétés et filiales détenues à plus de 50 %;
- les fonds spéciaux administrés par les différents ministères du gouvernement.

Les filiales des filiales ne sont pas énumérées, ni les sociétés détenues par l'intermédiaire de deux entreprises ou plus du gouvernement et les filiales de ces sociétés.

Une comparaison en date du 31 mars 1984 des données financières rapportées aux états financiers du gouvernement du Québec, comprenant le Fonds consolidé du revenu et le Fonds des services de santé, avec une compilation sommaire des actifs, passifs, revenus et dépenses des organisations énumérées à l'Annexe VI, nous démontre l'importance de ces dernières. Le graphique 1 ci-dessous illustre cette comparaison pour les passifs et les dépenses.

Graphique 1

Données financières comparatives au 31 mars 1984 entre les états financiers du gouvernement (G) et les organisations gouvernementales (L)



Ainsi, le passif total présenté aux états financiers du gouvernement est dépassé par celui comptabilisé aux livres des organisations gouvernementales, qui est de l'ordre de 30 milliards $. Les dépenses de ces organisations s'établissent quant à elles à 11 milliards $, soit un peu moins de la moitié de celles du gouvernement. Une comparaison des actifs et des revenus permettrait le même genre d'observation.

Suivant la tendance observée au cours des dernières années, nous constatons que le nombre des organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement et l'importance de leurs données financières continuent d'augmenter, et que les états financiers du gouvernement reflètent de moins en moins l'ensemble des opérations.

ii. Présentation des données financières de l'ensemble gouvernemental

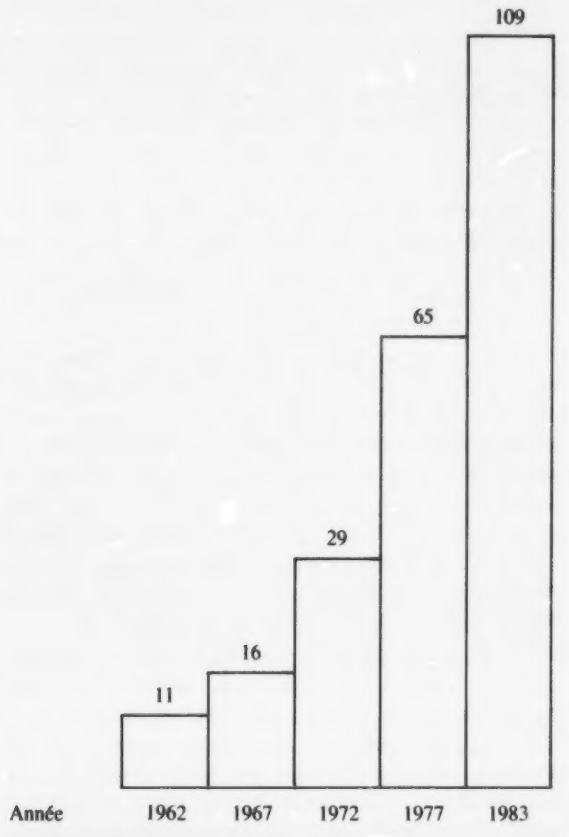
Les opérations gouvernementales couvrent donc un ensemble très large dont les données financières sont très importantes. Ces données n'apparaissent pas entièrement dans les états financiers du gouvernement qui reflètent essentiellement les opérations financières affectant le Fonds consolidé du revenu ou le Fonds des services de santé. Ces états financiers n'incluent en effet que très partiellement les opérations de la grande majorité des organisations gouvernementales que nous avons regroupées.

C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement n'inscrit à ses états financiers que le coût des placements qu'il détient sous diverses formes dans ses organismes, entreprises et fonds spéciaux. Il ne comptabilise pas son avoir net dans ses entreprises bien qu'il présente en note à ses états financiers le détail de cet avoir. La publication annuelle des états financiers des fonds spéciaux dans les Comptes publics et de ceux de la plupart des organismes et entreprises dans un volume intitulé « États financiers des entreprises du gouvernement » est utile, mais elle ne procure pas une synthèse compréhensible de l'ensemble des opérations financières effectuées sous la responsabilité du gouvernement.

De plus, les états financiers de 21 organismes, entreprises ou fonds spéciaux du gouvernement, sur les 130 que nous avons recensés pour 1983, n'étaient pas publiés comme l'indique la dernière colonne du graphique 2. Ce graphique montre, pour 1962 et par la suite à la fin de chaque période subséquente d'environ cinq ans, la progression du nombre d'organisations dont les états financiers furent publiés dans les Comptes publics ou au volume comportant les états financiers des entreprises du gouvernement.

Graphique 2

Progression, depuis 1962 et à la fin des périodes subséquentes d'environ cinq ans, du nombre d'organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement dont les états financiers furent publiés



Les états financiers sont l'un des principaux moyens utilisés par le gouvernement pour rendre compte de sa gestion financière à l'Assemblée nationale et pour communiquer de l'information financière aux utilisateurs externes. En raison de ce rôle-clé, ils doivent fournir toute l'information pertinente devant permettre l'exercice du pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale ou la prise de décision par d'autres utilisateurs. Notre opinion à cet égard est conforme à une prise de position récente de la profession comptable.

iii. Recommandation de la profession comptable

C'est à la demande des divers gouvernements ainsi que de la profession comptable que l'Institut canadien des comptables agréés (I.C.C.A.) a recommandé l'adoption d'objectifs visant à améliorer les états financiers des gouvernements et à en accroître la comparabilité. L'Institut a dégagé certains objectifs qui devraient servir de base à l'élaboration de principes comptables et de normes de présentation applicables aux divers gouvernements. Un des objectifs identifiés concerne l'intégralité des états financiers. La prise de position publiée par l'Institut à cet égard en novembre 1984 se lit comme suit:

« *Les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des agences du gouvernement et des sociétés d'État.* ».

Cet objectif rejoint essentiellement la proposition que nous exprimons depuis quelques années à l'égard de la reddition de comptes du gouvernement.

iv. La reddition de comptes du gouvernement

Le gouvernement fait donc appel à diverses formes d'organisations pour mettre ses politiques en oeuvre. Puisqu'il en est propriétaire, le gouvernement exerce sur ces organisations une surveillance générale en matière de contrôle et d'orientation. Le gouvernement s'acquitte entre autres de ces obligations en proposant des modifications aux lois, en nommant les membres des conseils d'administration et en fournissant en certains cas des ressources financières. Mais puisqu'il est lui-même imputable à l'Assemblée nationale, le gouvernement doit donc lui faire des comptes rendus adéquats.

Pour pouvoir exercer convenablement leur pouvoir de surveillance sur les ministères et organismes du gouvernement, les membres de l'Assemblée nationale devraient avoir à leur disposition une synthèse compréhensible de l'ensemble des activités financières placées sous la responsabilité du gouvernement. Celle-ci pourrait de plus servir aux investisseurs et aux autres utilisateurs de l'information financière gouvernementale.

Les données financières qui devraient être présentées dans les états financiers du gouvernement peuvent varier selon la nature et l'objet de chaque organisation gouvernementale et la relation que celle-ci entretient avec le gouvernement. Les diverses méthodes de présentation pouvant être considérées par le gouvernement comprennent l'intégration, par cumul ou par consolidation, aux données financières du Fonds consolidé du revenu. Pour les organisations pour lesquelles ces méthodes de présentation ne conviendraient pas, une information condensée pourrait être divulguée par voie de notes aux états financiers.

Ces états financiers faciliteraient la compréhension de la nature et de la portée de toutes les opérations financières du gouvernement, y compris de celles qu'il effectue par l'intermédiaire d'organismes, entreprises et fonds spéciaux.

Sans sous-estimer les difficultés que comporte la préparation de tels états financiers dans lesquels on retrouverait toutes les opérations de l'ensemble gouvernemental, un tel changement aurait pour avantage, entre autres, d'améliorer le contrôle que doivent exercer les législateurs sur l'ensemble de pouvoirs financiers qu'ils ont délégués.

Certains gouvernements, tels ceux de l'Alberta et de la Colombie Britannique, se sont d'ailleurs inspirés d'une étude de recherche de l'I.C.C.A. qui est à l'origine de la prise de position de la profession, pour produire des états financiers complets visant à fournir aux lecteurs tous les renseignements financiers pertinents à la prise de décision.

2. L'information financière publiée par le ministère des Finances

Depuis deux ans, le vérificateur général a exprimé à son Rapport annuel l'avis que le Livre des crédits et les Comptes publics pourraient être améliorés considérablement afin de fournir aux membres de l'Assemblée nationale une information financière plus adéquate leur permettant de mieux exercer leur contrôle sur la gestion et l'utilisation des fonds publics. Par exemple, les Comptes publics sont difficiles à comprendre et à utiliser à cause de la très grande quantité d'information qu'on y retrouve et à cause de l'agencement de cette information.

À notre connaissance, aucun travail contribuant à l'amélioration de ces deux documents n'a été entrepris. De plus, ces documents doivent répondre aux besoins d'information des autres utilisateurs ainsi que du public en général.

Par ailleurs, le fascicule intitulé « États financiers du Québec » qui est publié en même temps que les Comptes publics reçoit une plus grande diffusion que ces derniers. Ce fascicule comporte de graves lacunes. Les conventions comptables qui y sont présentées ne sont pas intégrales et l'opinion du vérificateur général n'y est pas incluse. Celle-ci comporte des remarques sur certaines conventions comptables qui ne sont pas appropriées et qui ne concourent pas à l'exactitude des états financiers du gouvernement. À notre avis, l'absence de l'opinion du vérificateur général rend les états financiers du fascicule incomplets et peut induire en erreur leur lecteur.

Quant aux « Synthèses des opérations financières » publiées trimestriellement par le ministère des Finances, tel que mentionné l'an dernier, il n'y est toujours pas indiqué qu'elles se fondent sur des données financières non vérifiées. Les rapports financiers trimestriels des sociétés publiques comportent une telle mention. De plus, afin d'assurer une compréhension adéquate des données publiées dans ces synthèses, on devrait y donner toutes les conventions comptables ou encore référer aux Comptes publics dans lesquels ces conventions sont publiées en entier.

Finalement, mentionnons que les états de revenus et dépenses et de la dette publique publiés annuellement dans la Gazette officielle du Québec à la fin de septembre devraient aussi comporter une indication qu'ils n'avaient pas encore fait l'objet d'une vérification par le vérificateur général à la date de leur émission.

Deuxième partie

Résultats de notre vérification

La présente partie du Rapport expose les résultats de notre vérification. Elle comprend des remarques et des commentaires sur:

— Les états financiers du gouvernement du Québec;

— Les comptes et systèmes de contrôle du gouvernement du Québec;

— Les comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec;

— Les comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec; et

— Les vérifications d'envergure gouvernementale.

I États financiers du gouvernement du Québec

A. Mandat et portée de la vérification

Conformément à l'article 71a de la Loi sur l'administration financière, j'ai procédé à la vérification des états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1984.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances. Mon personnel a obtenu tous les renseignements et toutes les explications nécessaires, et je tiens en mon nom et en celui de mes collaborateurs à remercier les fonctionnaires des ministères de leur concours.

Les états financiers ainsi que l'opinion s'y rapportant sont reproduits à l'Annexe I du présent Rapport intitulé « États financiers du gouvernement du Québec ».

Les observations qui font l'objet de la présente section sont le résultat de ma vérification de ces états financiers et sont regroupées sous les rubriques suivantes: Revenus, Dépenses, Actif, Passif et Généralités.

Mon opinion comporte quatre remarques à l'égard de certaines conventions comptables en usage au gouvernement du Québec et une de portée générale. Les observations de la présente section reproduisent ces remarques:

— Dépenses

Remarque portant sur l'imputation à la dette nette du montant porté à la provision pour créances irrécouvrables.

— Actif

Remarque portant sur la comptabilisation des placements dans les entreprises du gouvernement.

— Passif

Remarques portant sur les régimes de retraite et sur l'estimation des comptes à payer non inscrits.

— Généralités

Intégralité des états financiers du gouvernement.

Les observations portent aussi sur les lacunes dans la présentation des données financières et les inexactitudes des données financières.

B. Observations sur les états financiers

1. Revenus

a. Remboursements déduits des revenus du ministère du Revenu

Conformément aux dispositions légales qui les régissent, des paiements et crédits sont accordés par le ministère du Revenu pour les remboursements d'impôts fonciers et les allocations de disponibilité à l'égard des enfants de moins de six ans. Ces paiements et crédits sont déduits des revenus du ministère et ils ne font pas partie du budget annuel des dépenses du gouvernement.

Pour l'année 1983-1984, les paiements et crédits afférents aux remboursements d'impôts fonciers ont été de 124,5 millions $ (110,4 millions $ en 1982-1933) alors que ceux relatifs aux allocations de disponibilité se sont élevés à 138,9 millions $ (167,8 millions $ en 1982-1983).

À notre avis, les remboursements précités représentent des dépenses imputées à des revenus fiscaux; ces dépenses devraient apparaître de façon distincte aux états financiers.

b. Non-comptabilisation de sommes perçues en trop au titre de revenus d'impôts sur les particuliers

Au ministère du Revenu, des remboursements de 92,8 millions $ concernant quelque 286 000 contribuables n'ont pas été comptabilisés dans les opérations de 1983-1984 malgré que ces sommes perçues en trop étaient connues du ministère au 31 mars 1984. Contrairement à son calendrier de production, le ministère n'a pas complété le traitement informatique des déclarations de revenus de ces contribuables avant le 31 mars 1984.

Ces remboursements ont été effectués par le ministère en début d'avril 1984 et comptabilisés dans les opérations de 1984-1985. La non-comptabilisation de ces remboursements surévalue les revenus de l'année financière 1983-1984 du gouvernement de 92,8 millions $ et sous-évalue le déficit annuel des opérations budgétaires du même montant.

c. Surévaluation des revenus

Un montant de 1,5 million $ a été comptabilisé aux revenus en 1983-1984 alors qu'il aurait dû l'être aux revenus de 1982-1983. Il s'agit du revenu net de l'année financière 1982-1983 du Fonds renouvelable des Publications gouvernementales.

2. Dépenses

Convention comptable non appropriée concernant l'imputation de la provision annuelle pour créances irrécouvrables

Pour la quatrième année consécutive, nous devons critiquer la convention comptable concernant l'imputation de la provision annuelle pour créances irrécouvrables.

Depuis 1980-1981, suite à une modification aux conventions comptables, la variation annuelle de la provision pour créances irrécouvrables, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette. Les comptes à recevoir et les prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses, sauf ceux pour lesquels une provision a été établie au 31 mars 1980.

Nous avons démontré au cours des dernières années le traitement généralement suivi en comptabilité d'exercice de la provision pour créances irrécouvrables. Ainsi, la variation annuelle de la provision devrait être portée aux dépenses de l'année courante. Au gouvernement du Québec, le fait de ne pas suivre cette pratique généralement acceptée a pour effet de reporter aux dépenses d'années futures une dépense de l'année courante.

À notre avis, la convention comptable de 1980-1981 est non appropriée et le gouvernement devrait imputer aux dépenses budgétaires de l'année, et non pas à la dette nette, le montant porté annuellement à la provision pour créances irrécouvrables. L'effet de cette convention comptable est de sous-évaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année financière 1983-1984 d'un montant de 61,2 millions $ (1982-1983: 109,3 millions $).

3. Actif

a. Comptes à recevoir

i. Ristournes à recevoir non inscrites

— Au 31 décembre 1983, un montant de 23,9 millions $ représentant des dividendes et intérêts était en dépôt auprès d'une compagnie d'assurance-vie en vertu du régime collectif d'assurances des cadres des secteurs public et parapublic (assurance-vie de base, assurance-maladie et assurance-salaire). Cette somme est constituée de l'accumulation des dividendes déclarés du régime depuis ses débuts plus les intérêts, moins les paiements faits par l'assureur et l'utilisation par le gouvernement d'une partie de sa part conformément à différentes décisions du Conseil du trésor. La part de ce montant attribuable au gouvernement à titre d'employeur au 31 décembre 1983, évaluée à 12,8 millions $, n'apparaît pas aux états financiers du gouvernement du Québec.

ii. Radiation de comptes à recevoir irrécouvrables

— La provision de 438 millions $ pour créances irrécouvrables au 31 mars 1984 paraît suffisante pour couvrir les pertes anticipées sur les comptes à recevoir du ministère du Revenu.

Au cours de l'année 1983-1984, le ministère a effectué des radiations de 21,6 millions $ dont 6,5 millions $ furent comptabilisés dans les dépenses de 1983-1984. Toutefois, il existe encore dans les livres du ministère, au 31 mars 1984, plus de 100 millions $ de comptes à recevoir considérés irrécouvrables tels les faillites libérées, les abandons et annulations de charte, ainsi que les autres comptes dont la provision pour pertes a été établie à 100 %.

L'exposé du Contrôleur des finances concernant les radiations des créances irrécouvrables mentionne que les créances radiées au cours de l'année financière sont portées aux dépenses, sauf celles pour lesquelles une provision a été établie au 31 mars

1980. Le ministère ne peut actuellement fournir l'information requise concernant la répartition des mauvaises créances antérieures au 31 mars 1980 et celles postérieures à cette date. Cette répartition doit alors être faite de façon estimative.

Les montants pour lesquels il n'y a plus espoir de recouvrement devraient être radiés des livres.

b. Placements — Actions, obligations, prêts et avances

i. Placements dans les entreprises du gouvernement

La convention comptable relative aux placements stipule que:

« X — Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative. ».

La vérification de la comptabilisation des placements du gouvernement dans ses entreprises en regard de cette convention nous amène à faire la même remarque que nous formulions l'an dernier à savoir:

- ***Baisse durable de valeur de placement non reflétée***

Lorsqu'un placement dans une entreprise du gouvernement subit une baisse durable de valeur en raison de pertes nettes importantes accumulées sur de nombreuses années et de son incapacité de rencontrer ses obligations par elle-même, la valeur comptable de ce placement devrait être réduite en conséquence. C'est le cas du placement dans Sidbec:

— Au 31 mars 1984, le gouvernement détenait un placement de 616 millions $ dans Sidbec composé d'actions pour 582 millions $ et d'avances de 34 millions $.

— L'analyse des résultats d'exploitation de Sidbec pour les 12 dernières années révèle qu'à l'exception de 1974 (bénéfice net de 10,4 millions $), cette Société a encouru annuellement des pertes pour atteindre un déficit d'opérations accumulé de 540,3 millions $ au 31 décembre 1983. Tenant compte d'un surplus d'apport de 51,8 millions $ provenant de subventions et d'aides des gouvernements, le déficit net s'élève à 488,5 millions $.

— Ainsi, le placement de 616 millions $ du gouvernement dans Sidbec au 31 mars 1984 a subi une baisse substantielle de valeur qui n'est pas réflétée aux livres du gouvernement.

À notre avis, la convention comptable relative aux placements du gouvernement dans ses entreprises devrait être modifiée pour tenir compte des baisses durables de valeur.

ii. Placements dans particuliers, sociétés et autres

Les prêts et avances consentis par le gouvernement du Québec à Madelipêche Inc. s'élèvent à 9,8 millions $ au 31 mars 1984 composés comme suit:

		$
Ministère des Finances		
Prêt		2 850 000
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation		
Subventions remboursables	1 915 811 $	
Prêt pour rénovation des chalutiers	2 000 000	
Prêt hypothécaire sur 8 chalutiers	3 033 483	6 949 294
		9 799 294

Ces créances de 9,8 millions $ dues par Madelipêche Inc. sont présentées à l'état de l'actif et du passif du gouvernement comme placements dans « Particuliers, sociétés et autres ». Vu que Madelipêche Inc. est une Société détenue à 100 % par deux entreprises du gouvernement du Québec, dont 93 % par une filiale de SOQUIA, ces créances dues par Madelipêche Inc. auraient dû être présentées comme placements dans les « Entreprises du gouvernement du Québec » et l'ANNEXE 2 — « Avoir dans les entreprises du gouvernement du Québec » des notes complémentaires aux états financiers du gouvernement, modifiée en conséquence quant au placement dans SOQUIA.

4. Passif

a. Comptes à payer

Comme le mentionne la note complémentaire 6 aux états financiers du gouvernement, il est arrivé que, tant au cours des années antérieures que de l'année courante, des dépenses encourues n'aient pu être imputées sur un crédit et être portées aux comptes à payer en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la Loi sur l'administration financière. Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 1984 de 751 millions $ (31 mars 1983: 1 318 millions $ montant redressé) et de surévaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires

de l'année financière terminée le 31 mars 1984 de 567 millions $. Un tableau de ces comptes à payer non inscrits apparaît à l'Annexe 3 des notes complémentaires aux états financiers et contient les renseignements suivants:

Pour des dépenses de fonctionnement et de capital encourues au 31 mars 1984 et non comptabilisées

	(milliers $)
Marchandises livrées et services rendus	20 268
Indemnités d'expropriations afférentes à des biens dont le gouvernement avait pris ou pouvait légalement prendre possession avant le 1er avril	34 095
Solde dû sur les biens achetés à terme et sur les contrats de location-acquisition	14 928
	69 291

Pour des dépenses de transfert afférentes à des frais encourus au 31 mars 1984 et non comptabilisés

	Année courante	Années antérieures	Au 31 mars 1984
À verser aux commissions scolaires et aux institutions qui opèrent à budget dans le cadre de politiques ministérielles, y compris le transport scolaire			
Institutions de santé et établissements de services sociaux	17 741	246 437	264 178
Commissions scolaires			
Fonctionnement	(26 927)*	196 508	169 581
Transport	56 987		56 987
Collèges d'enseignement général et professionnel	49 015	(24 114)**	24 901
Universités	69 652		69 652
Institutions privées d'enseignement	26 704		26 704
	193 172	**418 831**	**612 003**
À verser à des commissions de transport pour les frais de fonctionnement			52 043
À verser à divers organismes et personnes			17 984
			70 027
			751 321

* Excédent des dépenses de transfert imputées sur les crédits par rapport aux dépenses de fonctionnement encourues au cours de l'année financière du gouvernement.

** Subventions versées en trop pour l'année scolaire 1982-1983.

Les principaux critères qui ont servi de base pour établir ces comptes à payer non inscrits sont les suivants:

— Les dépenses encourues au 31 mars 1984 par le gouvernement pour les marchandises livrées, des services rendus et des biens acquis ou dont il pouvait légalement prendre possession. L'identification et la détermination de ces dépenses et comptes à payer non comptabilisés proviennent principalement des transactions enregistrées dans les trois mois subséquents.

— Les comptes à payer à l'égard des bénéficiaires de transfert du gouvernement qui agissent comme agents du gouvernement dans l'exécution de ses programmes. Ces comptes à payer à des commissions scolaires, institutions d'enseignement, de santé et établissements de services sociaux doivent représenter une estimation valable du montant de la dépense remboursable encourue par le bénéficiaire du transfert en tant qu'agent, en autant que ces dépenses constituent des frais payés par l'agent au 31 mars 1984 et remboursables subséquemment par le gouvernement. Ainsi, la partie courue du service de la dette des commissions scolaires, des institutions d'enseignement, de santé et des établissements de services sociaux n'est pas considérée aux comptes à payer non inscrits.

Dans ces cas précis, ces dépenses sont faites par les agents dans le cadre de politiques ou normes gouvernementales et le gouvernement rembourse à l'agent les dépenses qu'il a faites en son nom.

— Les comptes à payer relatifs à des dépenses de transfert consistant en participation ou assistances venant à échéance ou payables avant la fin de l'année financière.

À notre avis, les méthodes comptables devraient être modifiées de façon à ce que tous les frais encourus directement par le gouvernement pour une année financière soient inscrits aux livres en fin d'année; on devrait faire de même pour les dépenses de transfert afférentes à des frais de fonctionnement encourus au 31 mars par les commissions scolaires, les institutions d'enseignement, de santé et les établissements de services sociaux. Ces modifications aux méthodes devraient être adoptées même si en raison de leur application les états financiers devaient montrer un excédent des dépenses sur les crédits autorisés.

b. Régimes de retraite

i. Comptabilisation des coûts des différents régimes de retraite

Une distinction doit être faite entre la méthode suivie pour la comptabilisation des coûts des différents régimes de retraite et leur mode de financement immédiat ou futur. Nous croyons que tous les coûts relatifs aux régimes de retraite devraient être comptabilisés sur la base d'exercice, la quote-part du gouvernement du coût de ces régimes devant être inscrite à mesure que ses employés et ceux des organismes publics acquièrent des bénéfices ou des droits. Le fait de suivre une telle méthode de comptabilité ne signifierait pas pour autant que les obligations des régimes devraient être capitalisées, c'est-à-dire financées par l'acquisition de placements équivalents à de telles obligations. La décision de capitaliser ou non les obligations des régimes est une question de politique financière et non de comptabilité.

Le gouvernement comptabilise une partie seulement de ses obligations envers ses régimes de retraite; il fournit toutefois dans une note complémentaire à ses états financiers des renseignements quant à ses obligations globales. Toutes les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes et il serait donc normal de les retrouver inscrites au passif dans les états financiers eux-mêmes et non pas de les présenter dans une note complémentaire comme c'est le cas actuellement.

Les coûts reliés au service courant devraient être comptabilisés au complet dans l'année où ils sont encourus. Les coûts relatifs au service antérieur non inscrits au passif devraient l'être et imputés aux dépenses par voie d'amortissement des frais reportés selon une méthode appropriée ou imputés en total directement à la dette nette.

ii. Compte des régimes de retraite

Ce passif de 5 545,4 millions $ est composé de 3 519,3 millions $ pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de 2 026,1 millions $ pour les autres régimes. Les remarques qui suivent doivent être lues en tenant compte de la note complémentaire 7 aux états financiers du gouvernement.

1. Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)

Le passif de 3 519,3 millions $ à l'égard de ce régime ne comprend pas 1 475,7 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

Le passif comptabilisé à l'égard du RREGOP ne tient pas compte en effet des obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales; ces obligations sont estimées par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à 929,6 millions $ au 31 décembre 1983. Il ne comprend pas non plus les intérêts non comptabilisés au 31 mars 1984 s'élèvant à 517,9 millions $ de même que les obligations non comptabilisées du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission dont l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 s'élèvait à 28,2 millions $.

À notre avis, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription aux livres de ces obligations non comptabilisées du gouvernement totalisant 1,5 milliard $ envers ce régime.

2. Autres régimes de retraite

Les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec et autres sont à la charge du gouvernement. Les conventions comptables en vertu desquelles sont comptabilisées ces obligations stipulent: « la contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement. ».

La politique budgétaire détermine que:

« à compter de l'année financière 1979-1980, les contributions du gouvernement aux régimes de retraite autres que le RREGOP et qui sont administrés par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances sont établies comme suit:

a. pour le service courant: 140 % du total des cotisations reçues des participants et, à compter du 1er juillet 1982, 100 % dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires et du régime de retraite des enseignants;

b. pour le service antérieur: amortissement, sur une période de 50 ans, des déficits actuariels estimés au 31 décembre 1978 par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;

À compter de l'année financière 1980-1981, le solde créditeur du compte non-budgétaire au 31 mars précédent de chacun des régimes de retraite porte intérêt au taux appliqué par la Caisse de dépôt et placement du Québec sur les dépôts à son fonds général pour l'année civile se terminant au cours de l'année financière en cause du gouvernement. ».

Les montants imputés aux dépenses des années financières 1982-1983 et 1983-1984 selon cette politique budgétaire sont les suivants:

	1982-1983	1983-1984
	(en millions $)	
Service antérieur au 31 décembre 1978	249,6	282,0
Service courant de l'année	183,7	159,4
Intérêt sur le solde créditeur des comptes des autres régimes de retraite au 31 mars précédent	119,9	166,7
	553,2	**608,1**
	1 161,3	

La Commission a estimé le passif envers ces régimes à 12 225,4 millions $ au 31 décembre 1983. Au 31 décembre 1981, le passif a été estimé à 9 640,8 millions $ selon les évaluations actuarielles.

Entre le 31 décembre 1981 et le 31 décembre 1983, le passif a augmenté de 2 584,6 millions $. Par contre, l'augmentation de ce passif inscrit aux livres au cours des années financières terminées le 31 mars 1983 et le 31 mars 1984 n'a été que de 1 169,8 millions $ (1 161,3 millions $ imputés aux dépenses et 8,5 millions $ portés directement au crédit du compte des régimes de retraite suite à l'intégration de l'Office des autoroutes du Québec). La contribution d'employeur inscrite aux livres est donc nettement insuffisante.

Au 31 mars 1984, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 2 026,1 millions $. Par rapport au passif estimé de 12 225,4 millions $ au 31 décembre 1983, le passif non inscrit aux livres est de plus de 10 milliards $.

Nous sommes d'avis que les conventions comptables concernant ces autres régimes de retraite ne devraient pas se définir par une référence à une politique budgétaire mais elles devraient énoncer dans leur libellé même la façon dont tous les coûts afférents aux services courant et antérieur doivent être comptabilisés.

c. Passifs éventuels

— En vertu de l'article 249 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, le ministère du Travail verse annuellement des sommes à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.) pour couvrir les frais reliés à certaines activités d'inspection de cette dernière. Au 31 décembre 1983, la C.S.S.T. portait à ses états financiers un compte à recevoir du gouvernement au montant de 4,7 millions $ relatif à des frais encourus pour ces activités d'inspection au cours des exercices 1980-1981 à 1982-1983. De ce montant, le Conseil du trésor a déjà accepté la réclamation de 1980-1981. Dans la même décision, le Conseil du trésor a refusé les réclamations pour les exercices suivants où la C.S.S.T. devait se limiter à des budgets alloués. Selon les informations obtenues, la C.S.S.T. considère toujours le solde de cette réclamation, soit 3,5 millions $ comme compte à recevoir.

— Les conventions comptables mentionnent que les réclamations en cours faisant l'objet de poursuites judiciaires contre le gouvernement ne sont pas comprises dans les passifs éventuels et ainsi leur montant n'est pas déclaré. Nous croyons qu'une modification des conventions comptables s'impose et que ces réclamations contre le gouvernement qui constituent des passifs éventuels devraient être rapportées aux états financiers.

d. Emprunts garantis

La Société québécoise d'assainissement des eaux a emprunté le 31 octobre 1983 un montant de 40 millions $, emprunt garanti par le gouvernement du Québec. La Société a affecté 33,7 millions $ de cet emprunt à la partie des travaux à être subventionnée par le ministère de l'Environnement, le résidu quant à lui sert à financer la part des municipalités. Au 31 mars 1984, cet emprunt de 40 mil-

lions $ apparaît comme emprunt garanti aux états financiers du gouvernement.

Compte tenu que le ministère paiera par subvention ce montant de 33,7 millions $ puisqu'il s'y ait engagé en vertu de protocoles d'entente avec les municipalités, cette somme devrait être présentée dans les engagements financiers tandis qu'un montant de 6,3 millions $ devrait être présenté comme emprunt garanti. Cette présentation serait conforme à l'exposé du contrôleur des finances sur les conventions comptables.

5. Généralités

a. Annulation de montants dus par la Société d'aménagement de l'Outaouais non comptabilisés aux dépenses

La Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités (chapitre 57 des Lois de 1983) a autorisé l'annulation par virement au compte de la dette nette du gouvernement de tout montant dû au 22 décembre 1983 par la Société au ministre des Finances.

Cette annulation a eu pour effet d'éliminer de l'actif les créances à recevoir de la Société d'aménagement de l'Outaouais, lesquelles s'établissaient comme suit au 22 décembre 1983.

	(Millions $)
Avances	35,4
Intérêts échus et courus	23,1
	58,5

Cette façon de procéder, bien que conforme à la loi précitée démontre un traitement comptable différent étant donné que l'avance avait été faite à une entreprise du gouvernement plutôt qu'à un particulier ou une société privée.

En effet, dans le dernier cas, les avances jugées irrécouvrables et radiées au cours d'une année financière sont portées aux dépenses du ministère ou de l'organisme qui encourt la perte alors que dans le cas de cette entreprise du gouvernement, la perte due à l'annulation est portée à la dette nette selon les prescriptions de la loi à cet effet. Cette façon de procéder a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses et le déficit de l'année financière 1983-1984 de 58,5 millions $.

b. Intégralité des états financiers du gouvernement

Tel que mentionné à la note complémentaire 1, les états financiers du gouvernement du Québec comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé où sont comptabilisées les opérations de l'administration gouvernementale. Les opérations financières des ministères inscrites au Fonds consolidé du revenu comprennent aussi celles des organismes du gouvernement qui apparaissent à l'Annexe 1 de cette note complémentaire dont les revenus ou les frais d'administration y sont crédités ou imputés en tout ou en partie; toutefois, cette annexe exclut les organismes du gouvernement qui bénéficient de subventions à même ce Fonds.

Cependant, les états financiers ne sont pas complets parce qu'ils ne présentent pas l'information financière globable du gouvernement qui fait appel à des organismes, des entreprises et des fonds spéciaux en vue de mettre en oeuvre ses politiques et d'assurer les services à la population. Ces entités présentent des états financiers distincts dans lesquels on retrouve diverses activités financières importantes qui ne sont pas incluses aux états financiers du gouvernement.

À notre avis, le gouvernement devrait considérer un regroupement des comptes de ses organismes, entreprises et fonds spéciaux qui faciliterait la compréhension de toutes les opérations financières du gouvernement. La présentation de l'information financière relative à ces entités comme partie ou en addition aux états financiers actuels du gouvernement aurait pour avantage d'améliorer l'ensemble de l'information financière présentée aux Comptes publics.

II Comptes et systèmes de contrôle du gouvernement du Québec

A. Mandat et portée de la vérification

Conformément aux articles 77 et 78 de la Loi sur l'administration financière, nous soumettons dans la présente section, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées. De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des ministères afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il a été possible de le faire, est donné en contrepartie.

B. Remarques et commentaires

1. Affaires intergouvernementales

Inventaire des biens en capital des délégations du Québec à l'étranger

Nous avons recommandé dans nos rapports à l'Assemblée nationale se rapportant aux années fi-

nancières 1979-1980 et 1980-1981 que les délégations du Québec à l'étranger soient dotées d'un système d'inventaire permanent pour leurs biens en capital importants. Ce contrôle est encore plus pertinent dans le cas des délégations générales, qui mettent une résidence meublée à la disposition de leur Délégué général.

Près de quatre ans après notre première recommandation, nous devons constater que le ministère des Affaires intergouvernementales n'a toujours pas implanté de système de contrôle valable sur l'équipement et le matériel. Même l'initiative entreprise en ce sens à la Délégation générale de New-York a été abandonnée.

Réaction du ministère

« Le ministère a déjà élaboré un système de gestion des biens comprenant un système d'inventaire et ce, pour l'ensemble du réseau.

Toutefois, la prise d'inventaire qui devrait normalement s'ensuivre n'est pas effectuée actuellement faute de moyens techniques adéquats. La solution passe par cette étape qui est déjà enclenchée par l'achat de certains équipements informatisés. ».

2. Affaires sociales

Financement du réseau des affaires sociales

i. Double emploi chez les cadres du réseau des affaires sociales

La Direction générale des relations de travail du ministère a effectué au cours de l'année 1983, une analyse du formulaire « Rapport sur la rémunération des cadres pour l'exercice financier 1981-1982 » complété annuellement par les établissements du réseau des Affaires sociales. Selon les résultats de cette analyse, un certain nombre de cadres du réseau ont occupé plus d'un poste de cadre au cours de l'année 1981-1982. Parmi ceux-ci, 15 ont occupé concurremment deux ou trois postes de cadre durant l'année concernée pour une rémunération totale supérieure à une fois et demie la rémunération d'un employé à temps complet.

Recommandation

Bien qu'à notre connaissance, il n'y ait aucune réglementation officielle à ce sujet, il y aurait lieu que les autorités du ministère, suite à cette analyse, prennent les dispositions appropriées dans les circonstances.

Réaction du ministère

« S'il n'apparaît pas abusif ou injustifié qu'un cadre puisse occuper, deux postes à temps partiel pour une rémunération totale égale à celle d'un employé à temps complet, il n'en est pas de même lorsque la rémunération totale représente deux fois celle d'un temps complet. L'analyse du double emploi devient une tâche de plus en plus difficile depuis que le numéro d'assurance sociale n'apparaît plus dans les renseignements transmis au ministère par les établissements sur la rémunération des cadres.

L'analyse du double emploi chez les cadres se trouve donc handicapée dès son point de départ dû au fait que les règlements découlant du projet de loi 27 [de 1982, Modifiant diverses dispositions législatives dans le domaine de la santé et des services sociaux] prévoient que le numéro d'assurance sociale ne doit plus apparaître dans le rapport sur la rémunération des cadres et effectivement il a été remplacé par le numéro de l'employé depuis l'exercice financier 1983-1984. ».

ii. Conseils régionaux de la santé et des services sociaux — C.R.S.S.S.

Nous avons, entre autres, vérifié auprès de deux conseils régionaux, soit le Conseil de la santé et des services sociaux de la région du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine et celui de la région du Montréal Métropolitain, les dépenses de location et d'immobilisations à l'égard des établissements du réseau des Affaires sociales.

1. Location d'espaces

Par un décret de 1981, les C.R.S.S.S. ont été chargés de s'assurer que les baux en vigueur et leur renouvellement respectent les politiques, normes et critères établis. D'une façon générale, le contrôle exercé par les deux C.R.S.S.S. visités est satisfaisant. Nous avons toutefois noté les lacunes suivantes :

— Nous n'avons pu retracer dans plusieurs cas la preuve que les baux de plus de 12 mois avaient été enregistrés au Bureau d'enregistrement contrevenant ainsi à une directive du ministère à cet effet.

— La politique instaurée par le ministère prévoyant la publication d'avis de recherches publics préalablement à l'adjudication des contrats de location d'immeubles n'est pas respectée par le conseil régional de Montréal.

— Le Centre local de services communautaires de la vallée de la Matapédia a loué un local sans les autorisations préalables du Conseil d'administration du C.R.S.S.S. de Rimouski et du

ministère des Affaires sociales. Cette location payée à même les fonds de location administrés par le C.R.S.S.S. a représenté un déboursé de 75 500 $ pour la première année du bail, ce qui équivaut au prix d'achat payé pour l'acquisition de l'édifice par le locateur, en l'occurence une corporation sans but lucratif. Pour les années subséquentes, le montant du loyer ne couvrira que les frais d'énergie et les taxes municipales et scolaires, soit environ 4 000 $ annuellement.

Recommandation

Les Conseils régionaux devraient s'assurer que la location d'espaces par les établissements du réseau soit en accord avec les procédures prescrites par le ministère des Affaires sociales.

Réaction des C.R.S.S.S.

C.R.S.S.S. de Montréal

« *Nous reconnaissons... que le Conseil régional doit s'assurer que les établissements ont respecté les orientations en vigueur. Et, à ce titre, il est possible que nous n'ayons pas toujours au dossier la publication d'avis de recherches publics. Aussi, reconnaissons-nous que les établissements n'enregistrent pas toujours les baux de plus d'un an.* ».

C.R.S.S.S. de Rimouski

« *L'application de la directive concernant l'enregistrement des baux de plus de 12 mois se fera à l'avenir.* ».

2. Dépenses d'immobilisations des centres hospitaliers, projets inférieurs à 1 million $

Les fonds pour les immobilisations et les équipements spécialisés des centres hospitaliers sont administrés par les C.R.S.S.S. qui doivent s'assurer que les dépenses sont encourues selon les règlements émis en vertu de la Loi sur les services de santé et sur les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5). Aussi, ils doivent s'assurer du respect des règles édictées par le ministère des Affaires sociales à l'égard des dépenses d'immobilisations et d'équipements spécialisés et conséquemment la documentation pertinente en témoignant doit être consignée au dossier.

Nous avons noté certaines lacunes à partir des sondages effectués sur les déboursés de l'année financière 1983-1984.

— Il n'y a aucune indication que les soumissions ont été ouvertes en présence d'une personne désignée par le C.R.S.S.S.

— Plusieurs dossiers ne contiennent ni le procès-verbal de l'ouverture des soumissions ni les copies de celles-ci; il est donc impossible de s'assurer que le choix du soumissionnaire a été fait selon la réglementation en vigueur.

— Le cautionnement d'exécution de l'entrepreneur pour gages, matériaux et services, équivalant à 50 % du prix du contrat que le soumissionnaire doit fournir avant la signature du contrat est souvent absent du dossier.

— Ces C.R.S.S.S. ne s'assurent pas que les établissements obtiennent avant la remise de la retenue de 1 % du coût du contrat un affidavit de l'entrepreneur attestant qu'il n'intentera aucune poursuite relative aux travaux et ne produira aucune réclamation supplémentaire.

— Les certificats de paiement préparés par les surveillants professionnels à contrat n'indiquent pas que ceux-ci ont établi que les sous-traitants et les fournisseurs ont été payés par l'entrepreneur général pour les travaux exécutés.

À l'égard du C.R.S.S.S. de Montréal, nous avons constaté certaines lacunes particulières additionnelles.

— Le C.R.S.S.S. ne s'assure pas toujours que les établissements du réseau des Affaires sociales relevant de sa juridiction ont obtenu son autorisation avant l'engagement de tout professionnel pour les projets dont le coût de réalisation est supérieur à 50 000 $.

— Le C.R.S.S.S. n'a pas toujours dans ses dossiers le contenu de l'appel d'offre ni une copie du contrat conclu entre l'établissement et le soumissionnaire choisi.

— Les tarifs d'honoraires conclus entre les établissements du réseau des Affaires sociales et les cabinets professionnels ne sont pas toujours conformes à ceux autorisés par règlement du gouvernement. Le C.R.S.S.S. qui rembourse aux établissements le coût de ces honoraires devrait s'assurer qu'ils respectent les dispositions gouvernementales.

Recommandation

Les C.R.S.S.S. devraient démontrer, par une documentation appropriée, que les établissements respectent la Loi sur les services de santé et les services sociaux et ses règlements, ainsi que les directives du ministère des Affaires sociales.

Réaction des C.R.S.S.S.

C.R.S.S.S. de Montréal

« D'une façon générale, nous croyons que la situation relevée tient davantage d'un problème au plan de la documentation.

Il est clair, cependant, que l'application stricte des règlements de la loi aurait pour effets de paralyser bon nombre de projets et d'augmenter leur durée d'une façon considérable. De plus, le Conseil régional devrait disposer d'une équipe beaucoup plus importante pour assurer la vérification et la présence du Conseil régional à tous les points du cheminement critique d'un projet. À titre d'exemple, la présence d'une personne aux ouvertures de soumissions publiques dans le secteur construction pourrait requérir jusqu'à environ 75 jours/hommes par année. Rappelons qu'au cours des six dernières années, nous avons traité quelque 745 projets d'une valeur globale approximative de 75 000 000 $. Nous comprenons que ce n'est pas l'esprit du mandat de décentralisation d'effectuer un contrôle absolu mais plutôt de faire preuve d'une vigilance raisonnable et d'assurer la présence du Conseil aux points critiques de l'évolution du dossier. ».

C.R.S.S.S. de Rimouski

« Même si le dossier n'en fait pas toujours mention, le CRSSS est représenté à l'ouverture des soumissions, soit par un employé permanent ou par un membre de la commission administrative des immobilisations, soit encore par un cadre d'un établissement ou par un professionnel engagé dans le dossier.

L'obtention d'un affidavit relève de la responsabilité de l'établissement. Cependant, généralement nous vérifions qu'il a été obtenu avant d'effectuer le versement final. ».

3. Conseil exécutif

a. Office des personnes handicapées du Québec

i. Utilisation des « trop-versés »

Les centres de travail adapté pour les personnes handicapées reçoivent des subventions fondées sur leurs estimations budgétaires approuvées par l'Office. À la fin de chaque année financière, l'Office à partir des états financiers soumis par les centres détermine, s'il y a lieu, le montant de la subvention versée en trop.

Nous avons constaté que l'Office applique le montant des « trop-versés » contre des dépenses qui n'avaient pas été budgétisées et approuvées par l'Office ou les affecte au paiement de demandes additionnelles présentées par d'autres centres.

Cette pratique n'est pas conforme à la programmation budgétaire de l'Office approuvée par le Conseil du trésor.

Recommandation

Les « trop-versés » devraient être comptabilisés, recouvrés et versés au Fonds consolidé du revenu.

Réaction de l'Office

« Nous incluerons cet aspect dans la programmation soumise au Conseil du trésor aux fins de préciser notre façon d'agir en transférant les subventions non utilisées durant une année, à l'année ou les années suivantes.

De plus, la politique de réaffectation de surplus acceptée par le Conseil d'administration sera soumise pour approbation au Conseil du trésor. ».

ii. Conventions de subvention

L'Office doit soumettre sa programmation budgétaire au Conseil du trésor avant le 1er avril pour pouvoir octroyer les subventions prévues à la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées.

Nous avons noté que certaines conventions de subvention aux centres de travail adapté ont été approuvées par l'Office avant l'approbation de sa programmation budgétaire par le Conseil du trésor.

Recommandation

Les conventions de subvention ne devraient être signées qu'après l'approbation de la programmation budgétaire par le Conseil du trésor.

Réaction de l'Office

« Les centres de travail adapté doivent connaître avant le 1er avril le montant de la subvention pour être en mesure d'opérer et d'emprunter à court terme et la programmation budgétaire, bien que présentée en février 1983 au Conseil du trésor, n'a été approuvée que dans les derniers jours de mars 1983. ».

iii. Admissibilité au plan de service

L'article 47 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées prévoit que l'Office doit statuer sur l'admissibilité d'une personne handicapée à un plan de service dans un délai de 60 jours de la réception de la demande. L'examen des dossiers a démontré qu'un grand nombre d'avis de décision excédait le délai prescrit.

Réaction de l'Office

« Nous aimerions nous conformer au délai prescrit par la loi. Mais c'est physiquement impossible en raison de la longue liste d'attente. La demande de plans de services augmente d'une façon importante et systématique ; ainsi elle aura augmenté de près de 400 % dans la dernière année, mais le personnel n'a pas augmenté depuis trois ans. L'Office a soumis au gouvernement un nouveau plan d'organisation administrative supérieure qui permettrait de suffire à la tâche.

Il revient au Conseil des Ministres et au Conseil du trésor de nous donner les moyens de répondre aux exigences de la loi. ».

b. Programme expérimental de création d'emplois communautaires

Suivi et rappel de nos commentaires de notre Rapport de l'an dernier (pp. 67-69)

Le programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) a été institué par décret du gouvernement. C'est un programme de subvention permettant à des promoteurs de mettre sur pied ou de procéder à l'expansion d'entreprises viables enracinées dans leur région et dont l'emploi permanent qui en résulte est principalement destiné aux travailleurs sans emploi ou aux chômeurs chroniques inscrits à l'aide sociale ou à l'assurance-chômage. L'objectif poursuivi par ce programme est la création d'emplois permanents.

— Versement de la subvention et création d'emplois

Nous avions constaté l'an dernier par l'examen des conditions d'octroi et du versement de la subvention apparaissant à certains protocoles d'ententes que des subventions à être versées n'étaient pas reliées directement aux emplois à être effectivement créés.

À cet égard, nous avions alors recommandé qu'une clause du protocole d'entente devrait relier directement la totalité ou une partie du versement de la subvention à la création effective d'emplois. Cette recommandation n'a pas été mise en application.

Réaction du Comité directeur

« L'opposition unanime de l'Administration du PECEC à généraliser l'application du principe de relier directement les versements de subventions à la création d'emplois permanents se manifeste plus particulièrement dans les cas de création d'entreprises à l'intérieur desquelles la subvention du PECEC sert à défrayer en partie les coûts d'immobilisation, tels les terrains, les bâtisses, les équipements, etc.

Le fait d'obliger les promoteurs à créer prématurément et artificiellement, à l'étape de la construction, des emplois permanents qui résulteront des opérations de ces entreprises, constitue une dépense inutile et contribue à en compromettre leur viabilité. Nous sommes au courant que cette pratique a mis en danger certains de nos projets et a contribué directement à la fermeture de certaines de nos entreprises.

L'Administration du PECEC adopte une approche plus sélective quant à l'utilisation de ce moyen en l'utilisant lorsque les éléments du projet le permettent.

Nous attachons cependant une importance primordiale à l'atteinte de l'objectif de création d'emplois permanents qui constitue l'objectif principal du PECEC, en mettant en oeuvre divers moyens de contrôle tels l'inscription du programme détaillé de création d'emplois permanents dans chacun des protocoles d'entente, un programe de versement y compris une réserve (généralement 10 %) conditionnelle à la réalisation des clauses du protocole dont celle relativement aux emplois et le suivi des projets sur une période de deux ans suivant la signature du protocole d'entente. De plus, la performance du PECEC relativement à la création d'emplois permanents constitue le coeur de l'évaluation à laquelle s'assujettit périodiquement l'Administration du PECEC. ».

— Viabilité de l'entreprise

Nous avions aussi noté que la politique de subvention appliquée par l'administration du PECEC à l'égard des consolidations d'entreprises n'était pas conforme aux décrets concernant les modalités administratives du programme. En effet, certaines subventions avaient été octroyées à des entreprises dans le but évident de les maintenir viables et, par conséquent, sauvegarder des emplois existants sans en créer de nouveaux. Selon les décrets, les projets admissibles doivent entraîner une création d'emplois permanents et démontrer une probabilité d'autofinancement de l'entreprise dans les deux années qui suivent la date de la mise en oeuvre de ces projets. Bien que cette dérogation aux décrets ait été admise par des conseillers juridiques, le Comité directeur n'a pas demandé d'élargir les critères d'admissibilité du programme afin d'accepter des projets de réorganisation financière.

Réaction du Comité directeur

« Suite aux changements survenus dans l'opinion juridique du ministère de la Justice, eu égard aux consolidations d'entreprises, le Comité directeur ne donne plus suite aux projets de consolidation à moins que ceux-ci ne soient accompagnés d'une prévision de création d'emplois permanents. Il n'y a donc pas lieu de demander des modifications au décret puisque l'activité se conforme aux avis juridiques et au cadre légal du PECEC. ».

4. Éducation

Le programme d'aide financière aux étudiants vise à favoriser l'accessibilité aux études en leur fournissant un soutien financier. L'aide financière est accordée par un prêt garanti par le gouvernement d'une institution de crédit et, si le montant du prêt est insuffisant, par l'octroi d'une bourse. Les intérêts sur les prêts garantis sont assumés par le gouvernement pendant toute la durée des études et de façon générale, six mois après la fin des études à temps plein.

Les dépenses de ce programme se sont chiffrées à un peu plus de 194 millions $ en 1983-1984 soit une augmentation de 35 millions $ par rapport à l'année précédente. Au 31 mars 1984, le solde des prêts garantis s'élevait à près de 531 millions $.

a. Système informatisé de l'aide financière aux étudiants

Les formulaires de demande d'aide financière dûment remplis sont traités par un système informatisé qui détermine le montant de l'aide financière accordée à chaque étudiant. Ce système nous est apparu déficient ou incomplet particulièrement au niveau des contrôles programmés. Notre vérification nous a permis de constater ce qui suit:

i. Programmation informatique

— La programmation informatique étant trop limitée, le système ne considère pas toutes les particularités prévues dans les règles d'attribution de l'aide financière. Ainsi des étudiants se voient allouer à l'égard des frais de pension des montants supérieurs ou inférieurs à ceux admissibles.

— Lorsqu'un étudiant poursuit ses études à plein temps durant l'été, les frais de scolarité encourus pour cette période sont ajoutés automatiquement aux dépenses admises dans le calcul de l'aide à laquelle il est admissible pour l'année scolaire subséquente. La condition posée à l'admissibilité est que ces cours aient duré pendant une période minimale de 13 semaines. Le système ne contrôle pas adéquatement cette condition d'admissibilité.

— Les règles d'attribution de l'aide financière acceptent certaines dépenses admissibles additionnelles à des catégories d'étudiants. Étant donné que le système informatique n'identifie pas ces cas particuliers, ces dépenses ne sont accordées qu'aux étudiants qui sont informés de cet avantage et qui font une demande de révision à cet effet.

Réaction du ministère

« ... La Direction générale de l'aide financière aux étudiants est consciente des problèmes mentionnés ci-haut... et a demandé depuis des années une révision de son système. Cette révision est enfin en cours et le nouveau système devrait permettre en 1985 de solutionner les problèmes soulevés. ».

ii. Traitement informatique

— Par suite d'une modification inexpliquée dans le système des codes relatifs aux niveaux d'étude, des étudiants ayant droit à des prêts d'un montant maximal de 1 500 $ ont bénéficié de prêts pouvant aller jusqu'à 2 140 $. Ainsi, au moins 144 étudiants se sont vu autoriser 80 820 $ de prêts en excédent du maximum permis.

— Le système informatisé a émis par erreur des certificats de prêts à certains étudiants qui avaient déjà reçu le maximum autorisé. De ce fait, sept étudiants ont pu bénéficier de prêts en excédant de la réglementation en vigueur.

Recommandation

La programmation informatique utilisée par la Direction générale de l'aide financière aux étudiants ainsi que les contrôles informatisés qui y sont incorporés devraient être révisés.

Réaction du ministère

« ... Les anomalies mentionnées ... ont échappé à tout contrôle informatique parce qu'encore une fois, le système en place, qui date de 1966, ne permet pas d'introduire des contrôles adéquats.

En conclusion, ... nous escomptons que le système actuellement en préparation fournira à la Direction générale de l'aide financière aux étudiants, un outil adéquat pour remplir la mission qui lui est dévolue. ».

b. Analyse des demandes d'aide financière aux étudiants

Nous avons noté plusieurs dossiers dans lesquels le montant des dépenses admissibles ou le

montant des ressources de l'étudiant n'avait pas été déterminé conformément aux règles d'attribution.

Sur les 618 dossiers que nous avons vérifiés, nous avons relevé environ 200 erreurs de diverses natures. Ces erreurs avaient été causées principalement par des analyses incomplètes ou des interprétations erronées des renseignements fournis par les étudiants.

Recommandation

Les contrôles sur les procédures manuelles de révision de dossiers devraient être resserrés afin d'assurer le respect des règles d'attribution de l'aide financière.

Réaction du ministère

« Pour l'année 1984-1985, des directives plus précises ont été fournies au personnel occasionnel qui est chargé de l'analyse des demandes. De plus, certaines de ces interprétations humaines seront remplacées dans le nouveau système par des contrôles systématiques. La direction a de plus, attiré l'attention des personnes préposées à l'analyse de l'importance de bien vérifier la cohérence des données apparaissant sur les pièces justificatives et celles fournies aux dossiers... ».

5. Énergie et Ressources

Contrôle du matériel et de l'équipement

Le ministère de l'Énergie et des Ressources dispose de matériel roulant ainsi que d'équipements forestier et de bureau pour ses opérations dans les différentes régions administratives du Québec.

Lors de notre vérification de la Direction générale des opérations régionales, nous avons examiné les contrôles que celle-ci exerçait sur ces biens. Nous avons de plus visité à cette fin 30 % des centres de responsabilité régionaux et constaté que les registres d'inventaire étaient incomplets en plus de ne pas être à jour. En outre, les composantes du matériel et de l'équipement ne sont pas identifiées au nom du ministère à leur acquisition et ne sont pas dénombrées en fin d'année.

Puisque les registres d'inventaire ne comportent pas une information complète sur les composantes du matériel et de l'équipement, ou sur leur nombre, leur valeur ou leur localisation, les gestionnaires du ministère ne disposent pas d'une partie de l'information dont ils ont besoin pour exercer des contrôles de gestion valables sur ces biens publics, par exemple pour évaluer l'utilisation qui en est faite. Ces gestionnaires ne peuvent avoir en effet la même information que celle dont jouissent les responsables en région grâce au contrôle immédiat qu'ils peuvent exercer sur le matériel et l'équipement.

Recommandation

Le ministère de l'Énergie et des Ressources devrait établir une politique de comptabilisation de son matériel et de son équipement et élaborer des directives concernant la tenue des registres d'inventaire, les méthodes de dénombrement et l'identification physique des biens. Il devrait également définir les responsabilités à cet égard.

Réaction du ministère

« Depuis quelques années, divers inventaires du matériel du ministère ont été faits, pour préciser les quantités de matériel et d'équipement dont la responsabilité est confiée à une unité administrative. Malgré certaines lacunes, l'ensemble du matériel et des équipements mis à la disposition des opérations régionales nous semble entre bonnes mains.

Quoi qu'il en soit, la Direction générale de l'administration prépare une nouvelle procédure d'inventaire pour l'ensemble du ministère. Cette procédure reflétera les recommandations qui ont été faites. ».

6. Environnement

Amélioration du milieu ambiant — Assainissement des eaux

Au 31 mars 1984, les engagements du gouvernement du Québec à l'égard du remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux, pour le financement de leurs travaux d'assainissement des eaux, s'élèvent à environ 526,5 millions $.

De plus, nous estimons que la participation gouvernementale au remboursement du capital des dettes à contracter à l'égard des travaux à effectuer en vertu des conventions déjà conclues avec les municipalités, atteindra au moins 1 115 millions $.

À ces sommes doivent s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

Dans le cadre de travaux de vérification de l'année financière 1983-1984, nous avons procédé à un suivi des recommandations formulées à notre Rapport de l'an dernier (pp. 71-75). Nous avons constaté que le ministère n'a pas encore donné suite à certaines de nos recommandations.

i. État d'avancement des projets

Afin d'assurer un suivi sur les coûts encourus et sur ceux à encourir dans les années ultérieures, le

ministère doit préparer à tous les trois mois, en conformité avec son cadre de gestion, un rapport sur l'état d'avancement des projets. Les résultats que nous avions obtenus, l'an dernier, suite à la vérification des données inscrites à ce rapport nous incitaient à douter de sa fiabilité.

Le 31 décembre 1983, la production de ce rapport a été suspendue. Cependant, le ministère produit et présente au Comité ministériel permanent de développement économique et au Conseil du trésor un rapport mensuel qui les informe, entre autres, sur les derniers développements dans le programme d'assainissement des eaux, sur l'état de la situation des conventions signées et sur les investissements effectués et prévus. Toutefois, les projections du coût du service de la dette à assumer éventuellement par le gouvernement n'apparaissent pas à ce rapport.

Recommandation

Compte tenu de l'importance des sommes en cause et de son cadre de gestion déterminé par décret, le ministère doit produire et soumettre aux organismes centraux intéressés un rapport trimestriel sur l'état d'avancement des projets qui contiendrait, entre autres, des données fiables sur les engagements relatifs au remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et la Société québécoise d'assainissement des eaux et des projections réalistes du coût du service de la dette à assumer éventuellement par le gouvernement.

Réaction du ministère

« À la suite de représentations provenant de divers intervenants quant aux difficultés d'utilisation de certaines données contenues au rapport trimestriel auparavant produit, le ministère a préparé un rapport mensuel acheminé aux organismes centraux intéressés.

D'autre part, des discussions ont eu lieu avec les représentants du secrétariat du Conseil du trésor quant au contenu d'un nouveau rapport trimestriel. Certains tableaux de ce rapport ont même été produits pour le premier trimestre de l'année 1984-1985.

Ce rapport trimestriel, tel qu'antérieurement à 1984, contiendra dorénavant les informations requises sur le suivi et les projections du service de la dette conformément aux exigences du cadre de gestion.

Par ailleurs, le ministère est à élaborer un système informatique dans le but de suivre les interventions d'assainissement. ».

ii. Vérification et attestation de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés

En vertu de son cadre de gestion, il est prévu que le ministère doive « ...statuer sur l'admissibilité des coûts des ouvrages... ». Nous avons constaté à nouveau cette année que, règle générale, le ministère ne s'assure pas que les dépenses encourues respectent les critères d'admissibilité énoncés dans les ententes intervenues entre les municipalités et le ministère.

En effet, bien que le ministère ait introduit en 1983-1984 un formulaire d'attestation sur l'admissibilité des coûts des travaux d'assainissement des eaux, nous avons remarqué que les chargés de projet attestaient de l'admissibilité des ouvrages mais n'étaient pas en mesure de valider les coûts des travaux réalisés tels que définis dans le cadre de gestion.

Recommandation

Le ministère devrait mettre en place des mécanismes assurant que les normes et les règles contenues dans le cadre de gestion soient respectées.

Réaction du ministère

« Le formulaire d'attestation de l'admissibilité des coûts des travaux introduit par le ministère est requis pour tous les emprunts effectués par les municipalités dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux. Ce formulaire permet de certifier que les travaux pour lesquels des remboursements sont effectués sur le service de la dette ont bien été réalisés conformément aux ententes d'assainissement conclues. De plus, cette attestation permet de répartir les coûts encourus selon les différents types de travaux d'assainissement et d'établir la quote-part du gouvernement au financement des travaux tel que prévu au cadre de gestion.

Pour ce qui est des projets dont la Société québécoise d'assainissement des eaux (S.Q.A.E.) est maître d'oeuvre, l'attestation de la validité et de l'admissibilité des coûts des travaux est effectuée par le gérant de projet conformément au certificat émis par le ministère en vertu de l'article 32 de la loi, lequel précise à partir des plans et devis tous les ouvrages admissibles. Également, au cours de la réalisation des travaux, toute modification aux contrats est l'objet d'avis de changement soumis au chargé de projet du ministère pour approbation et le cas échéant, émission d'un nouveau certificat.

En ce qui concerne la vérification comptable des montants impliqués dans la réalisation des travaux d'assainissement et de l'application des règles

définies dans le cadre de gestion, le ministère mettra sur pied au cours des prochains mois une procédure et, à cet effet, y affectera des ressources additionnelles.

D'autre part, dans la perspective où la contribution du ministère aux coûts des travaux d'assainissement s'effectue sur une longue période comme c'est le cas au P.A.E. ... [Programme d'assainissement des eaux], les vérifications permettent l'identification de montants versés en trop et la récupération de ceux-ci. ».

iii. Participation gouvernementale au service de la dette des municipalités

Comme mentionné dans notre Rapport de l'an dernier (p. 73) les réclamations des municipalités et de la Société québécoise d'assainissement des eaux relatives à la participation gouvernementale au service de la dette ne sont pas vérifiées de façon systématique mais plutôt sur une base d'échantillonnage.

L'examen que nous avons fait de certains dossiers nous a permis de faire ressortir les lacunes suivantes dans le calcul des subventions:

— Le ministère ne fait pas corroborer aux sources extérieures disponibles certaines données de la facturation, notamment les taux d'intérêt payables, en fonction du « LIBOR » (London Interbank Offered Rate) et les taux de conversion lorsque les emprunts sont remboursables en devises étrangères.

— Bien que cette situation fut signalée au ministère l'an dernier, une subvention de 983 500 $, versée en vertu du programme de subvention aux équipements communautaires du gouvernement du Canada, n'a pas encore été déduite de la participation financière du gouvernement du Québec dans le cadre de son programme d'assainissement des eaux.

— Pour quatre nouveaux emprunts sur lesquels une subvention a été versée, la convention de prêt intervenue entre une municipalité et le prêteur, n'a pu être retracée. Cette convention précise, entre autres, la méthode utilisée pour déterminer le taux de change, la clause relative au rachat d'obligations et la modalité du fonds de remboursement.

— Une municipalité reconnaît devoir au ministère des intérêts gagnés de 4,7 millions $ au 31 décembre 1983. Cette somme n'a pas été vérifiée par le ministère et ce dernier n'a pu en fournir la composition détaillée.

— Lors d'un nouvel emprunt effectué par une municipalité auprès de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le ministère ne connaît pas toujours la date exacte à laquelle les intérêts commencent à courir et ne peut donc pas vérifier le calcul des intérêts de la première échéance.

Recommandation

Le ministère devrait vérifier toutes les réclamations qui lui sont présentées. Il devrait faire confirmer par des tierces parties les renseignements tels que: soldes d'emprunt, subventions versées, taux d'intérêt et de conversion, etc.

De plus, le ministère devrait poursuivre la révision de tous les dossiers depuis le début des ententes. Toutes les particularités de ces ententes et des contrats d'emprunt (fonds d'amortissement, remise de capital, etc.) devraient être disponibles aux préposés à la vérification des réclamations en vue d'une vérification adéquate des réclamations soumises.

Réaction du ministère

« — *Les processus d'émissions d'obligations permettent déjà d'exercer un certain contrôle, notamment en faisant en sorte que les emprunts des municipalités soient effectués aux meilleures conditions possibles et ainsi que les taux d'intérêts payés par les municipalités soient les plus avantageux. De plus, les emprunts sur les marchés étrangers effectués par les municipalités doivent faire l'objet d'une approbation des ministres des Finances et des Affaires municipales.*

Enfin, lorsque les taux d'intérêt et taux de change fluctuent dans le cadre d'un emprunt, le ministère entend les comparer aux taux officiels publiés por la Banque du Canada comme recommandé par le ministère des Finances.

— *Les travaux d'assainissement ... [d'une municipalité] sont pratiquement terminés et en fonction de cette situation et selon la procédure habituelle, le ministère déduira des ouvrages admissibles sur le prochain emprunt estimé à environ 2,65 M $ le montant de 983 500 $ déjà versé au comptant dans le cadre du programme de subvention aux équipements communautaires. Ceci devrait se faire au cours de l'exercice 1984-1985 ou au plus tard au début de l'exercice 1985-1986.*

— *La procédure du ministère prévoit que tous les documents pertinents au contrôle et au suivi du service de la dette soient acheminés au responsable du service de la dette. Des rappels ont été effectués auprès des intervenants concernés afin que cette procédure soit appliquée dans tous les cas.*

— *Les demandes du ministère à la municipalité ont mené à une ouverture de la part de celle-ci sur un montant qui, non encore confirmé, pourrait être l'objet d'un recouvrement éventuel. Les négociations en cours sur ce sujet ont conduit le ministère à ne pas considérer cette somme comme un compte à recevoir. Ce dossier fait encore l'objet de négociations entre la municipalité, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement en vue d'un règlement global. Le ministère poursuit ses démarches pour régulariser cette situation dans les meilleurs délais et proposer une réglementation en matière d'intérêts accumulés sur les fonds d'amortissement et surplus d'encaisse. Le ministère a déjà fait une première estimation des coûts et le calcul détaillé des montants sera effectué une fois que la reconnaissance d'une dette aura été établie.*

— *Des démarches sont en cours auprès de la SCHL pour obtenir les méthodes de calcul qu'elle utilise ainsi que les données pertinentes pour l'établissement des premiers versements.* ».

iv. Conclusion générale

Malgré que certains mécanismes de contrôle aient été instaurés en 1983-1984, les lacunes relevées au cours de cette année et des années antérieures nous permettent de conclure que les contrôles exercés sont encore insuffisants.

Réaction du ministère

« *Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1984, le ministère a mis en place des mesures importantes de vérification. Parmi celles-ci il y a lieu de souligner :*

— *la constitution de registres permettant un suivi des investissements et déboursés pour chaque municipalité dont la S.Q.A.E. est maître d'oeuvre ;*

— *la vérification par échantillonnage des réclamations présentées par les municipalités et la S.Q.A.E. ;*

— *la mise à jour des dossiers par municipalité pour laquelle des paiements sont effectués ;*

— *l'examen des dossiers dont l'importance et la complexité nécessitaient une attention particulière.* ».

7. Finances

a. Dette publique

Au 31 mars 1984, la dette publique du gouvernement du Québec s'élevait à 18,4 milliards $ composée, entre autres, d'obligations d'épargne pour 1,9 milliard $ et de bons du trésor pour 1,5 milliard $.

i. Contrôles sur le système de la gestion de la dette publique (SYGDET)

Après trois ans d'opération, le système informatique de toutes les opérations de la dette publique (SYGDET) ne comptabilise pas encore toutes les transactions et celles qui le sont ne sont pas toutes validées adéquatement. Cette lacune produit fréquemment des résultats incomplets et inexacts obligeant le ministère à maintenir en parallèle des registres manuels à titre compensatoire.

De plus, des transactions peuvent être enregistrées au système sans avoir été préalablement autorisées. Aussi, aucune comparaison des données acceptées n'est effectuée avec les listes de contrôles produites à cette fin par le système et plus particulièrement à l'égard du registre des détenteurs d'obligations d'épargne à intérêt régulier.

Recommandation

Le ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour rendre ce système plus fonctionnel et renforcer les contrôles relatifs à l'enregistrement des transactions.

Réaction du ministère

« *Nous sommes absolument d'accord avec les commentaires du vérificateur en ce qui concerne le fonctionnement de SYGDET. Cependant, il faut souligner que les « mesures nécessaires » ont été prises en mai 1984. En effet, une opération d'envergure, planifiée depuis février 1984, est actuellement en cours aux fins de stabiliser le système SYGDET d'ici février 1985. Cette opération, qui est sous la responsabilité de la Direction de la gestion des emprunts, et à laquelle s'associe la Direction de la conciliation bancaire, mobilise du personnel à temps plein et à temps partiel autant du ministère que du Bureau du contrôleur des finances. Des résultats concrets ont déjà été réalisés et nous croyons fortement au succès de cette opération.*

Pour ce qui est des transactions saisies au système, elles sont autorisées par les personnes habilitées à le faire en vertu de la procédure interne développée à cet égard en janvier 1984. En règle générale, les préposés à la saisie ne peuvent faire l'entrée des données au système sans que la formule de transactions prévue à cette fin ait été dûment signée et donc autorisée.

Toutefois, nous reconnaissons qu'il est arrivé, à l'occasion, que des entrées soient faites à SYGDET sans la présence d'une formule autorisée. Cela est encore malheureusement nécessaire en raison de l'instabilité du système qui nous oblige à faire des tests afin d'évaluer les résultats qui seront produits par traitement. Il va sans dire que dès la réalisation du projet de stabilisation du système SYGDET, ce procédé ne sera absolument plus permis.

Cependant, nous reconnaissons le caractère constructif de la recommandation du vérificateur et nous réviserons, dans les plus brefs délais, notre procédure interne afin de minimiser le plus possible ces entrées non conformes aux mécanismes administratifs en vigueur.

En ce qui a trait aux comparaisons des données acceptées au système avec les fiches de contrôle produites, nous apportons le commentaire suivant. En regard du balancement des registres, les listes de contrôle des transactions produites par le système ne peuvent être utilisées actuellement parce qu'il n'y a pas eu à l'origine un code spécifique identifiant les obligations relatives aux ventes et à celles relatives aux titres émis pour fins d'échange et de transfert. Ceci fait référence au fait que pour le système il n'y a pas de différence entre une obligation émise lors d'un achat et une obligation émise suite à un transfert. De plus, certains codes de transfert ne sont pas reconnus par le système. Ces éléments font bien sûr partie de l'opération de stabilisation du système qui est présentement en cours et nous pouvons ajouter que des solutions sont présentement à l'étude. ».

ii. Obligations d'épargne

1. Conciliations des obligations d'épargne et des coupons échus

Présentement, le ministère n'agit pas à titre de registraire pour les émissions d'obligations d'épargne échues. Ce rôle est assumé par des registraires désignés par le ministère. Nous avons constaté que ce dernier n'exerce aucun contrôle sur les transactions qui s'effectuent au compte contrôle des obligations d'épargne et des coupons échus et non réclamés par rapport à celles apparaissant aux relevés bancaires et aux rapports des registraires.

Recommandation

Le ministère devrait assurer la conciliation du compte contrôle d'obligations d'épargne et des coupons échus non réclamés avec les rapports produits par les registraires. De plus, à ce sujet, le ministère devrait exercer un contrôle sur les transactions bancaires.

Réaction du ministère

« Nous avons déjà tenté de concilier ces comptes, mais devant l'impossibilité d'obtenir de la banque un état réel de tout ce qu'elle possède actuellement en coupons échus, nous avons récemment exigé de celle-ci une conciliation des coupons débités à nos différents comptes entre 1978 et 1981. Nous tenterons au cours de l'automne 1984 de finaliser cette opération de concert avec la banque. Il faut toutefois noter qu'au niveau de la conciliation des coupons un contrôle étanche en regard des transactions bancaires effectuées par l'agent payeur est exercé par une firme engagée à cette fin, et ce depuis le 1er juin 1981. Depuis cette date, nous connaissons exactement la valeur de tout ce qui a été payé en coupons, de même que les montants chargés à nos différents comptes par la banque. Les gestes nécessaires seront posés dans l'immédiat afin qu'un rapport régulier de conciliation soit produit. Une réévaluation des responsabilités de conciliation sera entreprise au niveau du ministère.

En ce qui a trait aux obligations des émissions échues, nous finaliserons d'ici mars 1985, la conciliation des titres remboursés. ».

Commentaire à la réaction du ministère

La conciliation des coupons exercée par la firme engagée à cette fin ne vise qu'à s'assurer que les coupons échus et reçus de l'agent payeur sont ceux de la province de Québec et à répartir ceux-ci par émission et par coupon. Ceci n'est pas un « contrôle étanche » et c'est au ministère de comparer les transactions bancaires de l'agent payeur avec les rapports de la firme engagée. Au moment de notre vérification, aucune conciliation de ce genre n'avait été effectuée à l'appui des transactions bancaires payées par le ministère.

2. Registre des détenteurs d'obligations d'épargne en circulation

Depuis 1982, le ministère, à titre de registraire, doit maintenir les registres des détenteurs d'obligations d'épargne pour les émissions du 1er juin 1978 et subséquentes.

Nous avons constaté qu'il existe un registre pour les détenteurs d'obligations d'épargne à intérêt régulier alors qu'aucun registre n'est maintenu pour les détenteurs d'obligations à intérêt composé.

L'absence de ce registre amoindrit les contrôles que le ministère doit exercer sur les obligations d'épargne. Ainsi les écarts constatés entre le solde au compte contrôle des obligations à intérêt régulier et le registre de ces détenteurs ne sont pas analysés et sont portés au compte contrôle des obligations d'épargne à intérêt composé.

Recommandation

Le ministère devrait implanter et tenir à jour un registre approprié pour les détenteurs d'obligations d'épargne à intérêt composé ; ce dernier devrait être intégré au système SYGDET. De plus, le ministère devrait concilier régulièrement les comptes contrôles des obligations d'épargne avec les registres des détenteurs.

Réaction du ministère

« Nous sommes pleinement d'accord avec l'intégration des registres des détenteurs et des obligations d'épargne à intérêt composé au système SYGDET. À cet effet, la Direction des systèmes et méthodes nous a informé qu'elle ne peut envisager cette intégration avant la finalisation du projet de stabilisation du système.

Il est fortement de l'intention du Ministère de considérer cette intégration comme première priorité, dès le projet SYGDET terminé. Toutefois, nous avons entrepris des démarches afin que l'on puisse disposer, dans l'immédiat, d'une lecture des rubans comportant les obligations et les obligataires à intérêt composé depuis 1978. Cette liste, sous forme de micro-fiches, sera disponible à l'automne 1984. ».

iii. Bons du trésor échus

La Direction de la conciliation bancaire ne peut procéder à la conciliation du compte de banque par lequel transitent les remboursements des bons du trésor échus car la Direction de la gestion des emprunts, chargée de maintenir à jour le registre des bons du trésor en circulation, ne lui fournit pas la liste des certificats échus. De plus, la Direction de la conciliation bancaire n'effectue pas la vérification des transactions bancaires relatives aux bons du trésor remboursés.

Recommandation

La Direction de la gestion des emprunts devrait fournir à la Direction de la conciliation bancaire les données nécessaires lui permettant de procéder à la conciliation bancaire des bons du trésor. Entre temps, cette dernière direction doit concilier les transactions bancaires avec les certificats remboursés.

Réaction du ministère

« Le problème est le suivant : les bons du trésor sont des certificats au porteur, émis à chaque semaine et dont la durée de vie varie de trois à six mois. Ces certificats ne comportent aucune identification (préfixe) permettant de les rattacher à une émission particulière, contrairement aux obligations. Il devient donc impossible à la Direction de la conciliation bancaire d'en faire une saisie au système et c'est pourquoi nous devons opérer l'ancien mécanisme de conciliation. Ainsi, avant de pouvoir inclure les certificats au système informatique, il nous faudra revoir avec la banque (agent émetteur) les procédures d'émission de bons du trésor.

Les bons du trésor ont été balancés, mis en lots sur l'ancien système et transmis à la Direction de la conciliation bancaire au 31 décembre 1982. D'ici la fin novembre 1984, les pièces nécessaires seront acheminées à la Direction de la conciliation bancaire afin de permettre une conciliation jusqu'au 31 décembre 1983...

Nous prenons, cependant, les mesures appropriées afin que cette conciliation se fasse maintenant de façon systématique, et que la vérification des transactions bancaires touchant les bons du trésor se fasse dès réception des documents à cette fin. ».

b. Recettes et déboursés du Fonds consolidé du revenu

i. Production des conciliations bancaires

Nous avons constaté que la conciliation de certains comptes bancaires n'a pas été effectuée de façon régulière durant plusieurs mois. L'absence d'une telle conciliation ne permet pas au ministère d'assurer tous les contrôles requis sur les transactions effectuées aux comptes bancaires.

Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que la conciliation de tous ses comptes bancaires soit effectuée de façon systématique dans des délais normaux.

Réaction du ministère

« La recommandation d'accroître les mesures nécessaires pour permettre une conciliation mensuelle de tous les comptes est sûrement bienvenue car concilier tous les mois sinon plus souvent est l'objectif de la direction mais il semble opportun d'ajouter les précisions suivantes :

— *Les conciliations des comptes déboursés-obligations conventionnelles et déboursés-obligations d'épargne n'ont pas été effectuées parce que certaines informations étaient manquantes. Depuis, la situation a été corrigée.*
— *Les conciliations des comptes recettes se font mensuellement, mais il est vrai que lors de l'implantation de la dernière phase du nouveau système de SYGDET, celles-ci ont été faites pour plusieurs mois tel que mentionné dans le rapport, vu le manque de personnel pour les effectuer. Depuis le 1er avril 1984, ces conciliations se font tous les mois.*
— *Dans le cadre du renouveau informatique du ministère, l'objectif d'une conciliation quotidienne fait partie de nos attentes.* ».

ii. Procédures de contrôle des conciliations bancaires

Nous avons constaté que la documentation relative aux procédures de contrôle pour l'ensemble des conciliations bancaires n'est pas suffisamment détaillée pour permettre l'identification des contrôles à exercer. La même constatation prévaut pour la conciliation des déboursés journaliers avec le mandat de paiement. L'absence d'une documentation complète ne facilite pas l'identification des contrôles qui ont été exercés.

Recommandation

Le ministère devrait mettre à jour et compléter la documentation des procédures de contrôle pour l'ensemble des conciliations autant au point de vue de l'exécution des contrôles que de leur vérification.

Réaction du ministère

« *Bien qu'il existe déjà au Service du contrôle interne des déboursés une procédure concernant le traitement de certaines transactions, cette procédure est incomplète et n'a pas été révisée depuis plusieurs années. La recommandation du vérificateur est retenue autant pour la Direction de la gestion de l'encaisse que pour la Direction de la conciliation bancaire. Nous devons aussi mentionner que le système de conciliation des déboursés a été identifié au plan directeur informatique du ministère comme étant à rajeunir.* ».

c. *Revenus de transfert du gouvernement du Canada*

Contrôle relatif aux revenus de péréquation et d'autres contributions dans le cadre des accords fiscaux et des accords spécifiques

Nous avons noté une nette amélioration dans la présence de preuves des contrôles exercés par le ministère sur les revenus relatifs à la péréquation et sur les contributions au financement des programmes établis faisant partie des accords fiscaux. Ce sont les programmes de l'assurance-hospitalisation, de soins médicaux, de financement de l'enseignement post-secondaire et les programmes complémentaires de santé.

Nous avons également noté que le ministère avait procédé à la vérification systématique du calcul final de la péréquation 1980-1981 établi par le gouvernement du Canada au cours de l'année financière 1983-1984 de même que de celui relatif au financement des programmes établis pour la même année.

Néanmoins, les autres revenus reliés aux accords fiscaux et aux autres accords spécifiques ne sont pas vérifiés de façon systématique par le ministère. C'est le cas, par exemple, des contributions versées en vertu du Régime canadien de prêts aux étudiants, de celles relatives aux accords de réciprocité fiscale et de celles relatives à la part de l'impôt sur le revenu de certaines sociétés d'utilité publique. Les revenus à ce titre totalisent près de 54 millions $ pour l'année financière terminée le 31 mars 1984.

Recommandation

L'ensemble des revenus de transfert du gouvernement du Canada devraient faire l'objet d'une vérification par le ministère. L'exercice d'un tel contrôle permettrait de s'assurer que les sommes impliquées ont été adéquatement évaluées et que les procédures utilisées pour les déterminer sont conformes aux lois et ententes.

Réaction du ministère

« *Le contrôle de l'ensemble des revenus de transfert du gouvernement du Canada demeure une des priorités du ministère des Finances et la haute direction du ministère est consciente que la Direction des relations financières intergouvernementales ne dispose pas de ressources suffisantes pour effectuer actuellement un exercice aussi complet qu'il devrait être. Des correctifs pourront être apportés dès que des ressources humaines supplémentaires seront mises à notre disposition.* ».

8. Justice

a. Contrôle de l'équipement par le ministère

Selon une procédure incorporée au « Manuel de gestion » du ministère de la Justice, les diverses directions générales doivent maintenir à jour un inventaire de l'équipement mis à leur disposition. Périodiquement, les informations nécessaires pour la compilation de l'ensemble des inventaires d'équipement doivent être transmises par ces directions à un service central du ministère. Une des responsabilités de ce service central est de recueillir les éléments permettant d'informer les gestionnaires du ministère et leur proposer des mesures d'amélioration de la gestion de l'équipement.

Cette procédure n'est que partiellement suivie. Au moment de notre vérification, plusieurs directions générales n'avaient pas mis à jour leur registre d'inventaire d'équipement et n'avait pas transmis les informations au service central du ministère. Les gestionnaires se voient ainsi privés d'éléments nécessaires à l'exercice d'un contrôle efficace sur l'équipement.

Recommandation

Le ministère devrait parfaire l'implantation des contrôles sur ses inventaires d'équipement et s'assurer du respect des procédures émises. De plus, les directives devraient prévoir sur une base rotative, le dénombrement des stocks d'équipement, leur comparaison avec les données du registre d'inventaire et l'explication des écarts.

Réaction du ministère

« Nous reconnaissons le bien-fondé de cette recommandation. Nous avons d'ailleurs l'intention, d'une part, de réviser notre directive de façon à ce qu'elle tienne compte de la directive 3-82 du Conseil du trésor et, d'autre part, d'instituer un mécanisme de rappel qui permette de maintenir à jour le registre de l'inventaire des équipements. ».

b. Bureau juridique du Code de la route

Dans le cadre de notre vérification du Bureau juridique du Code de la route relevant du ministère de la Justice, nous avons porté, entre autres, une attention particulière aux actions prises à la suite des recommandations que nous avions formulées à notre Rapport à l'Assemblée nationale de 1978-1979.

Nous reprenons ci-après plusieurs des lacunes alors constatées et qui demeurent au 31 mars 1984.

i. Absence de contrôle sur le traitement des formulaires de billets d'infraction émis

Nous avions recommandé dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale que les organismes chargés d'émettre les billets d'infraction produisent périodiquement un rapport montrant distinctement les billets non transmis, les billets annulés et ceux perdus.

Les travaux exécutés cette année nous démontrent que l'on n'a pas donné suite à cette recommandation. De plus, il est toujours impossible de s'assurer que tous les billets d'infraction émis sont traités par le Bureau juridique du Code de la route car il n'existe aucun contrôle de l'ordre numérique de ces billets. Pourtant, lors de l'implantation en 1982 d'un nouveau système de gestion des billets d'infraction, il avait été prévu qu'un programme informatique serait développé afin d'effectuer le contrôle numérique des billets d'infraction. À la fin du mois d'octobre 1984, le programme n'était toujours pas fonctionnel.

Recommandation

Le contrôle numérique des billets d'infraction émis devrait être exercé de façon à pouvoir s'assurer de l'intégralité du traitement et de la perception des sommes en cause.

Réaction du ministère

« Le système actuel enregistre tout billet annulé, détruit, ainsi que tout formulaire retiré de la circulation.

La Direction de l'informatique du ministère de la Justice affecte en priorité des ressources pour compléter la programmation et les tests qui avaient été développés au cours du printemps 84 concernant le contrôle des formulaires de billets d'infraction émis. La programmation commandée devrait nous informer des :

1) *livrets de formulaires non utilisés ;*
2) *livrets de formulaires non épuisés ;*
3) *billets présumément émis mais non reçus par le Bureau juridique du Code de la route.*

De plus, le Bureau juridique du Code de la route recevra une liste des formulaires de billets d'infraction qui n'ont pas été traités par le Bureau bien que ces formulaires aient été en la possession de la Sûreté et de d'autres corps de police depuis plusieurs mois. Cette liste, publiée périodiquement, devrait également contribuer à satisfaire la recommandation du vérificateur général. ».

ii. Délais importants dans l'enregistrement des billets d'infraction

Nous avions aussi relevé dans ce Rapport des délais importants entre la date d'émission des billets d'infraction et celle de leur enregistrement au système informatique. En effet, lorsque le billet n'était pas payé au premier palier par le contrevenant dans le délai prescrit de 10 jours, les avis préalables (deuxièmes réclamations) étaient émis plus de 60 jours après la date d'infraction et les dossiers de plaintes étaient transmis aux greffes concernés plus de 120 jours après la date d'infraction. Nous devons constater que les délais importants dans l'enregistrement des billets d'infraction existent toujours.

Recommandation

Les autorités du Bureau juridique devraient examiner cette situation et apporter les modifications qui s'imposent en vue d'en diminuer les délais.

Réaction du ministère

« Le système de traitement permet de déposer une plainte, 75 jours après la date de commission d'une infraction.

Cet objectif n'est possible que si les institutions financières refusent toute offre de paiement faite lorsque le délai de 10 jours est expiré et surtout informe rapidement le Bureau juridique du Code de la route de tout paiement d'amende effectué sur billet ou avis.

Les institutions financières éprouvent des difficultés administratives à se conformer au délai de 10 jours et surtout à nous faire parvenir la preuve de paiement.

Le ministère des Finances, responsable des relations avec les institutions financières, a pris des dispositions pour que la situation soit corrigée dans les meilleurs délais.

L'objectif du Bureau demeure toujours le délai de 75 jours pour le dépôt d'une plainte. ».

iii. Absence d'un contrôle adéquat sur les poursuites entreprises contre les contrevenants récalcitrants

Le Bureau juridique du Code de la route doit entreprendre des procédures légales et préparer le dossier de plainte à transmettre au greffe concerné lorsqu'un contrevenant n'acquitte pas son billet d'infraction dans les délais prescrits. Nous avons constaté encore cette année un manque de communication entre le Bureau juridique et les greffes chargés d'entreprendre les poursuites contre les contrevenants récalcitrants. Une fois que le dossier est expédié à un greffe donné pour les fins d'une poursuite, le Bureau juridique ne reçoit aucun accusé de réception et il n'est pas informé des résultats des causes transmises au greffe.

Recommandation

Afin d'avoir un meilleur suivi de ses dossiers d'infraction, il serait préférable que le Bureau juridique reçoive des greffes concernés un accusé de réception des dossiers de plaintes qui leur ont été transmis et un rapport sur les résultats des causes entendues relativement aux billets d'infraction.

Réaction du ministère

« Les systèmes de traitement de la Direction des services judiciaires et celui du Bureau juridique du Code de la route possèdent les données requises pour satisfaire aux recommandations du vérificateur. Ces systèmes devraient être complétés pour assurer la communication de l'information désirée de l'un à l'autre et permettre un contrôle adéquat des poursuites entreprises. ».

c. Direction générale des services judiciaires

Absence de contrôle comptable sur les amendes et les frais à percevoir

Dans notre Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année financière 1979-1980 (p. 85), nous avions mentionné qu'il n'existait aucun système comptable pour l'enregistrement des amendes et des frais à percevoir pour le compte du gouvernement à la suite de jugements de cour.

Il convient de signaler qu'en 1980, le ministère nous avait informé avoir entrepris un étude en vue d'implanter un système informatisé pour recueillir l'information pertinente à un bon contrôle. Aucun progrès n'a été constaté à ce jour au niveau de cette étude.

Recommandation

Nous recommandons à nouveau aux autorités du ministère d'instaurer un système permettant le suivi des jugements rendus par les cours et d'appliquer une procédure uniforme de perception des amendes et des frais imposés.

Réaction du ministère

« Nos efforts ont porté principalement sur le développement d'un système informatisé de contrôle des revenus qui modifiera entièrement les procédures existantes et répondra aux exigences du vérificateur général. ».

9. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

En 1983-1984, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels ont atteint 1,8 milliard $ soit 300 millions $ de plus que l'année précédente.

Pour traiter les données relatives aux bénéficiaires, le ministère s'est doté d'un système informatique auquel on peut accéder à partir de terminaux situés, entre autres, dans les Centres-Travail-Québec (C.T.Q.). Dans ce système, les principaux moyens de contrôle sont les règles d'accès au réseau de télétraitement et l'ensemble des normes et procédures administratives visant l'exactitude et l'intégralité des transactions traitées.

Ces normes et procédures sont appliquées par les C.T.Q. qui sont responsables de l'admissibilité et du maintien de l'aide aux bénéficiaires.

a. Accès au réseau de télétraitement

Nous avons constaté deux faiblesses importantes au niveau de la sécurité d'accès au réseau. D'abord, les mots de passe attribués aux usagers du système, pour en limiter l'accès aux seules personnes autorisées, ont été émis depuis plusieurs années et n'ont pas fait l'objet de modification, en dépit du mouvement important des effectifs. En conséquence, plusieurs mots de passe sont largement connus non seulement à l'intérieur d'un centre, mais aussi par d'autres centres.

De plus, le système de télétraitement ne permet pas de contrôler l'utilisation de chacun des terminaux. Toute personne qui connaît le mot de passe d'un C.T.Q. peut accéder aux données de ce centre et les modifier à partir d'un terminal sans qu'aucune autorisation spéciale ne soit nécessaire.

Ces faiblesses amoindrissent la fiabilité des contrôles reliés à l'enregistrement des transactions, surtout que certains contrôles manuels compensatoires prévus dans les normes et politiques administratives sont également déficients (voir b. ci-après).

Enfin, cette situation n'assure pas la confidentialité de certains renseignements touchant les bénéficiaires de l'aide.

Recommandation

Le ministère devrait revoir sa politique relative à la sécurité d'accès au réseau de télétraitement et rendre opérationnel dans le système d'aide sociale le logiciel de contrôle d'accès déjà acquis.

Réaction du ministère

« Le ministère avait également identifié, par diverses expertises internes, certaines faiblesses dans les contrôles reliés à l'accès au réseau de télétraitement. Pour pallier à ces lacunes, l'ensemble des mots de passe attribués aux usagers du système seront immédiatement modifiés; le ministère entend en outre activer davantage les démarches présentement en cours pour implanter concrètement le logiciel de sécurité récemment acquis. »

b. Enregistrement des transactions

Selon la procédure en vigueur dans les C.T.Q., une conciliation journalière manuelle du nombre de transactions commandées au système et du nombre de celles traitées doit être effectuée aux fins d'assurer l'intégralité des transactions traitées.

Seulement deux des sept C.T.Q. visités appliquaient cette procédure. Dans les autres centres, aucun contrôle compensatoire n'était prévu ni exercé pour assurer que les transactions enregistrées correspondaient à celles effectuées par l'agent d'aide et autorisées par le chef d'équipe.

Recommandation

La conciliation journalière manuelle prévue à la procédure doit être effectuée car ce contrôle a priori demeure un des seuls permettant d'assurer l'intégralité de l'enregistrement des transactions.

Par ailleurs, le ministère devrait développer des moyens techniques plus efficaces, notamment au niveau de l'informatique. Ces nouveaux moyens permettraient de réduire le nombre d'opérations manuelles et répétitives requises particulièrement au contrôle du maintien de l'aide.

Réaction du ministère

« Les gestionnaires sont d'accord avec cette recommandation. Le ministère souligne toutefois que les mesures qu'il envisage pour améliorer les contrôles reliés à l'accès au réseau de télétraitement atténueront déjà les effets de cette déficience. En tenant compte par ailleurs de la lourdeur administrative et de la faible fiabilité des procédés actuels de conciliation journalière, le ministère entend par ailleurs examiner en détail les impacts de cette déficience dans les opérations et mettre en application, dans le cadre de la révision globale du système de gestion du programme de l'aide sociale, les solutions retenues à cet égard. ».

10. Revenu

a. Cotisation des revenus des particuliers

i. Processus de cotisation

Dans le processus de cotisation des revenus des particuliers, les déclarations de revenus font l'objet d'un traitement informatisé. L'examen des spécifications de ce système informatique démontre que les règles de validation présentes sont conformes aux dispositions législatives. En plus du traitement informatisé, des déclarations sont sélectionnées d'après des critères particuliers et deviennent sujettes à un examen visuel complet selon les directives de cotisation du ministère. De façon générale, les directives portant sur l'examen visuel contiennent suffisamment de points de vérification pour avoir l'assurance que les informations sont complètes et inscrites correctement, que les dépenses et les déductions sont admissibles et supportées par des pièces et des documents pertinents. Enfin, depuis le début de 1984, les déclarations de revenus sont sujettes, après leur cotisation, à un contrôle de la qualité.

Toutefois, à la suite de notre examen du processus de cotisation qui précède, nous avons noté l'absence de règles de validation à l'égard de certaines dispositions législatives. L'insuffisance de contrôles incorporés au système informatique, associée à l'absence d'examen visuel complet pour une grande partie des déclarations, provoquent des validations et des calculs parfois erronés. En outre, plusieurs déclarations de revenus des particuliers qui ont fait l'objet d'un examen visuel complet n'ont pas été analysées conformément aux directives émises par le ministère: renseignements supplémentaires ou reçus non exigés, admissibilité à certaines déductions ou exemptions non vérifiées, etc.

Recommandation

Le ministère devrait développer de nouveaux contrôles informatiques pour alléger l'examen visuel ou pallier à son absence. Il devrait également prendre les mesures nécessaires en vue de corriger les faiblesses constatées à l'égard de l'examen visuel complet.

Réaction du ministère

« Le ministère, dans sa conception administrative de la TP-1 1984, a instauré un contrôle « a posteriori » pour pouvoir vérifier les déductions admissibles.

Quant à une vérification plus poussée de certains de ces éléments, nous sommes à les étudier dans le contexte du projet de conception de l'ensemble des systèmes administratifs du revenu (C.E.S.A.R.).

En janvier 1984, nous avons instauré un système de contrôle de la qualité sur une base scientifique pour la TP-1. Nous nous proposons désormais d'accentuer ce type de contrôle et par le fait même de diminuer progressivement les contrôles-révision que nous effectuons. ».

ii. Conciliation des déclarations de revenus des particuliers et des relevés des employeurs

Lors du traitement informatique des déclarations de revenus des particuliers, le montant inscrit par le contribuable à titre de revenu d'emploi doit être concilié avec le montant déclaré au ministère par l'employeur.

Nous avons constaté qu'une grande partie des déclarations n'a pas fait l'objet d'une telle conciliation, la saisie des relevés produits par les employeurs s'étant terminée après le début de la période de cotisation.

Recommandation

Le ministère devrait procéder au traitement des relevés des employeurs avant la période de cotisation afin de concilier le montant déclaré par l'employeur avec celui inscrit par le contribuable à titre de revenu d'emploi. Néanmoins, si les gestionnaires étaient amenés à en différer une partie, le ministère devrait exercer un contrôle a posteriori à l'égard des déclarations non conciliées.

Réaction du ministère

« Actuellement, il nous est pratiquement impossible de saisir complètement tous ces relevés compte tenu du début du traitement de la TP-1 et de la date limite de production des relevés sommaires et supplémentaires. Ainsi, pour l'année d'imposition 1983, la date limite de production des relevés des employeurs était le 5 mars 1984 alors que le premier traitement était le 8 mars 1984.... De plus, le groupe sur la conception de l'ensemble des systèmes administratifs du revenu (C.E.S.A.R.) est à étudier et à développer un meilleur système de lecture optique qui permettra un traitement beaucoup plus rapide de ces relevés. ».

b. Cotisation des revenus des corporations

Selon les objectifs du ministère, l'examen visuel des déclarations des revenus des corporations consiste principalement: a) à s'assurer que les informations sont complètes et inscrites correctement pour les besoins de la saisie mécanographique, b) à

s'assurer de l'admissibilité des déductions et des dégrèvements, c) à s'assurer de la compatibilité des pièces et des documents présents et de la conformité des montants inscrits sur la déclaration des revenus avec ceux apparaissant à ces pièces et documents.

Nous avons constaté que les instructions d'examen visuel émises par le ministère ne visent presqu'exclusivement à obtenir l'assurance que les informations sur la déclaration des revenus sont complètes et inscrites correctement pour les fins du traitement informatique.

Recommandation

Les instructions d'examen visuel portant sur la cotisation des revenus des corporations devraient être conçues de façon à rencontrer les objectifs définis par le ministère.

Réaction du ministère

« Nous sommes conscients des déficiences soulevées mais les diverses coupures budgétaires auxquelles nous avons dû faire face nous ont amenés à faire des choix quant aux changements des méthodes requises pour respecter la mission du ministère du Revenu du Québec. C'est dans ce contexte que le ministère travaille actuellement à la préparation d'un mémoire qui sera bientôt présenté au gouvernement. Ce mémoire proposera une nouvelle approche qui devrait permettre au ministère de mieux rencontrer ses objectifs. Ce nouveau plan d'action, de récupération des droits et d'équité fiscale devrait porter sur une vérification plus rigoureuse. Mais, il est bien évident que ce plan d'action nécessitera des ressources humaines additionnelles. ».

c. Créances dues au ministère en vertu des lois fiscales

De 1979 à 1983, les comptes à recevoir ont augmenté d'environ 89 %, passant de 418 millions $ à 788 millions $ alors que la provision pour mauvaises créances passait de 141 millions $ à 420 millions $ pour une augmentation d'environ 200 %. Pourtant, durant cette même période, les revenus ne croissaient que de 60 %, passant de 7,1 milliards $ à 11,4 milliards $.

i. Perception des créances

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de programme-guide de travail facilitant le règlement des créances en souffrance, principalement celles dont les débiteurs connaissent des difficultés financières.

De même, nous avons noté qu'il existe de longs délais entre l'établissement d'une créance et l'épuisement des recours possibles, contribuant entre autres, à l'augmentation de la provision pour mauvaises créances.

Les principales lacunes que nous avons observées dans les dossiers dont les créances n'ont pu être récupérées consistent principalement en l'évaluation tardive de la situation financière du débiteur, en l'intervention du ministère après la liquidation des biens du débiteur et en des actions de perception à l'égard de créances pour lesquelles des demandes de radiation avaient été faites antérieurement.

Pour la perception de l'ensemble de ces créances, le ministère a élaboré un système de traitement des données de perception, d'émission des états de compte et de contrôle de la perception (SECAP). Ce système est en application pour les particuliers depuis le milieu de 1984.

Recommandation

Le ministère devrait élaborer un programme-guide de travail à l'intention de l'agent de recouvrement fiscal afin d'orienter ses travaux d'évaluation d'un dossier de perception. Ce programme-guide devrait être conçu pour faire face à la diversité des situations, pour assurer une plus grande uniformité dans les dossiers de recouvrement et pour fournir un meilleur encadrement des agents de recouvrement engagés dans les programmes spéciaux.

Réaction du ministère

« Il est exact que la provision pour mauvaises créances est passée de 141 millions $ à 420 millions $ en cinq ans. Par ailleurs, il faut se rappeler que les objectifs globaux des programmes spéciaux et réguliers pour la même période étaient exprimés en dollars d'encaissement plutôt qu'en termes de cas réglés comme c'est l'approche depuis avril 1984. Il va de soi que les comptes à recevoir les plus facilement récupérables ont été perçus en premier lieu au détriment des plus difficiles, contribuant ainsi au vieillissement des comptes à recevoir et à l'augmentation des mauvaises créances. D'ici à ce que la conception de l'ensemble des systèmes administratifs du revenu (C.E.S.A.R.) soit complétée, nul doute que le ministère fera en son possible pour améliorer et maximiser le système d'envoi cyclique des avis de perception — (SECAP).

Les comptes à recevoir en souffrance faisant l'objet de procédures se régularisent de deux façons. La première peut permettre l'utilisation d'un programme-guide puisque le scénario est généralement le même : mise en demeure, saisie administrative, paiement. La deuxième supporterait difficile-

ment un programme-guide puisque les recours utilisés ne s'effectuent pas d'une façon chronologique, sont différents et complexes et doivent être sélectionnés en fonction des situations et des comportements des débiteurs. Néanmoins, cette suggestion mérite d'être étudiée. ».

ii. Recours envers les administrateurs d'une corporation

Lorsqu'une corporation ne remplit pas ses obligations de mandataire en vertu d'une loi fiscale, le ministère peut rendre responsables les administrateurs de cette corporation en se prévalant de l'article 68 de la Loi du ministère du Revenu qui stipule:

« Lorsqu'une corporation a commis une infraction à une loi fiscale ou à un règlement adopté par le gouvernement en vertu d'une telle loi, toute personne qui a prescrit ou autorisé l'accomplissement de l'infraction ou qui y a consenti, acquiescé ou participé, est réputée être partie à l'infraction et est passible de la pénalité prévue pour l'infraction, que la corporation ait ou non été poursuivie ou déclarée coupable. ».

Cette disposition légale n'est généralement pas utilisée par le ministère.

Réaction du ministère

« L'article 68 de la Loi sur le ministère du Revenu qui rend une personne qui a consenti, acquiescé ou participé à une infraction commise par une corporation, passible de la même peine, constitue un recours de nature pénale dont l'utilisation ne peut être que très rare. En effet, les principes de droit qui sont sous-jacents aux poursuites pénales exigent une preuve qui soit hors de tout doute raisonnable, ce qui rend cet article pratiquement inopérant.

... le ministère ne possède aucun recours civil facile à exercer contre les administrateurs pour récupérer de ces derniers les montants que la corporation a négligé de déduire, de retenir ou de percevoir de même que les montants que la corporaion a déduits, retenus ou perçus mais qu'elle n'a pas remis au ministère dans le délai prescrit...

... Depuis la sanction de son projet de loi, le Législateur fédéral a introduit dans la Loi de l'impôt sur le revenu un article qui rend les administrateurs personnellement et solidairement responsables du paiement des droits, intérêts et pénalités dus par la corporation qui a omis de déduire, retenir ou percevoir des droits ou qui n'en a pas fait remise au ministre dans le délai prescrit.

Dans le cadre de ses responsabilités et d'une harmonisation éventuelle avec la Loi de l'impôt sur le revenu du Fédéral, le ministère du Revenu du Québec, s'il obtient l'accord du ministre des Finances, proposera une semblable mesure. ».

d. Production des déclarations des revenus

Lorsqu'une corporation ou un particulier ne produit pas au ministère sa déclaration des revenus dans les délais impartis, il est alors considéré délinquant par le ministère.

i. Déclarations des revenus des corporations

Nous avons constaté, à l'égard de corporations dont la charte d'incorporation est active, que le ministère n'exerce pas de suivi systématique de la délinquance pour les corporations qu'il considère « inactives administrativement », c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore débuté leurs opérations, les ont suspendues ou abandonnées, qui sont mal identifiées ou mal classifiées.

En décembre 1983, 36 000 corporations avaient été classifiées « inactives administrativement » par le ministère en raison principalement de l'absence de la date de commencement en affaires et de la non-production d'une déclaration.

Recommandation

Pour les corporations dont la date de commencement en affaires n'est pas connue, le ministère devrait procéder à l'envoi systématique d'une demande de production en tenant compte de la date d'incorporation.

Réaction du ministère

« L'expérience dans le cas des corporations inactives administrativement a démontré que la plupart de ces corporations sont définitivement des corporations qui n'opèrent pas. Toutefois, nous n'en sommes jamais réellement certains. Nous retenons donc la suggestion d'envoyer automatiquement une demande de production. Ces changements seront prévus dans la conception de l'ensemble des systèmes administratifs du revenu. ».

ii. Déclarations de revenus des particuliers

L'absence de procédures mécanisées pour l'identification des particuliers n'ayant pas produit leur déclaration fiscale dans les délais prescrits oblige le ministère à faire manuellement un suivi des contribuables délinquants. Les cas considérés rentables font l'objet d'une demande de production alors que pour les autres, le ministère considère que ces contribuables n'ont aucun revenu imposable et enregistre arbitrairement une cotisation à zéro.

Nous avons constaté que la raison d'une cotisation à zéro n'est pas inscrite au système informatique. Cette pratique rend difficile l'identification ultérieure des délinquants potentiels. De plus, dans le cas des déclarations non produites pour des périodes antérieures aux cinq dernières années, le ministère n'entreprend aucune procédure particulière.

Recommandation

Le ministère devrait se doter de mécanismes lui permettant de détecter de façon systématique les particuliers n'ayant pas produit leur déclaration fiscale dans les délais prescrits. De plus, pour les cas considérés non rentables, il devrait indiquer la raison de la cotisation à zéro.

Réaction du ministère

« Le côté mécanique de la délinquance peut être adéquatement couvert par des changements informatiques, nous en convenons. Toutefois, le vérificateur général suggère indirectement l'augmentation de la couverture de la délinquance. Dans l'état actuel des effectifs affectés à cette tâche, il nous est très difficile de couvrir tous les aspects de la délinquance des particuliers. Toutefois, nous prévoyons pour l'année fiscale 1984-1985 une demande additionnelle d'effectifs à cet effet. ».

11. Transports

a. Service de la dette de la C.U.M. pour le métro de Montréal

En vertu de la politique d'aide gouvernementale au transport en commun, les coûts du service de la dette résultant de la construction du métro initial ainsi que ceux afférents à des dépenses encourues de 717,9 millions $ pour son prolongement sont assumés à 60 % par le ministère. Cette subvention est portée à 100 % pour les travaux de prolongement additionnels. Au 31 mars 1984, les engagements pour le remboursement des emprunts contractés s'élèvent à 488,9 millions $ et de 212,0 millions $ respectivement. À ces sommes viendront s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

i. Service de la dette subventionné à 60 %

Nous avons constaté que les dépenses financées par des emprunts subventionnés à 60 % n'ont pas été vérifiées par le ministère. Il n'est donc pas en mesure d'affirmer que ces dépenses étaient pertinentes et admissibles selon la politique d'aide gouvernementale au transport en commun. Cette constatation a également été faite par le vérificateur interne du ministère.

Réaction du ministère

« En raison des contraintes administratives impliquées, il fut convenu en septembre 1981, ... que les projets antérieurs au 1er janvier 1980 seraient acceptés tels qu'ils furent planifiés par la C.U.M. et le B.T.M [Bureau de transport métropolitain]. Tous les contrats postérieurs à cette date ont fait l'objet d'une approbation par le Ministre des Transports et un suivi est exercé suite à leur adjudication.

Le ministère des Transports réexamine présentement la réglementation relative à l'admissibilité des dépenses imputées au service de la dette du métro. ».

ii. Service de la dette subventionné à 100 %

Le gouvernement a décrété certaines conditions à sa participation à 100 % au service de la dette. Par ce décret, il est exigé, entre autres, que a) les projets aient été au préalable approuvés par le gouvernement et que les modalités de réalisation aient été approuvées par le ministère des Transports, b) la C.U.M. soumette à l'approbation du gouvernement un plan d'immobilisation et de financement triennal avec échéancier des travaux requis pour la réalisation des lignes de métro tant souterrain qu'en surface et c) la C.U.M. soumette à l'approbation préalable du ministre des Transports le budget annuel requis pour ces travaux et leurs plans d'exécution.

1. Retard dans la production et l'approbation de documents

Nous avons constaté que les délais à produire les documents nécessaires aux approbations requises font en sorte que les autorisations viennent souvent ratifier un état de fait, ce qui est à l'encontre des conditions prévues au décret. Nous avons également constaté que le ministère n'a pas approuvé bien qu'exigé par le décret, pour les deux dernières années, le budget annuel que lui a soumis la C.U.M. pour la réalisation des travaux requis pour des lignes de métro et leurs plans d'exécution.

Recommandation

Le ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour que la C.U.M. respecte les dispositions contenues au décret. De plus, le ministère devrait donner en temps opportun les autorisations exigées par le décret.

Réaction du ministère

« Nous sommes d'accord avec ces recommandations. Des démarches seront entreprises auprès du ministère des Affaires municipales, ministère de

tutelle de C.U.M., en vue d'initier les changements législatifs requis. À la limite il faudrait que la C.U.M. transmette, dans les délais prévus à sa Loi, les documents pertinents à défaut de quoi des pénalités financières pourraient être prévues. ».

2. Insuffisance des mécanismes de contrôle

En plus des lacunes constatées à l'égard du respect du décret, les dépenses encourues ne font pas l'objet de vérification par le ministère. Comme pour les dépenses dont le service de la dette est subventionné à 60 %, le ministère n'est pas davantage en mesure de s'assurer qu'elles sont pertinentes et admissibles selon la politique d'aide gouvernementale au transport en commun.

Par ailleurs, le service de la concertation du ministère soumettait, suite à un rapport du vérificateur interne mettant en relief l'absence quasi totale de contrôle prévalant sur les coûts du métro de la part du ministère, un document réponse comportant certains éléments de solution, entre autres, l'obtention d'un état certifié par le vérificateur externe attestant de la pertinence et de l'admissibilité des dépenses. Cet état certifié n'a pas été exigé par le ministère.

Recommandation

Le ministère devrait mettre en place des procédures de vérification qui lui permettent de s'assurer de la pertinence et de l'admissibilité desdites dépenses notamment par l'obtention d'un état certifié par le vérificateur externe attestant de leur pertinence et de leur admissibilité. À défaut de quoi, le ministère devra effectuer sa propre vérification.

Réaction du ministère

« Le ministère des Transports réexaminera la réglementation relative au contrôle des dépenses admissibles au service de la dette du métro. ».

b. Construction et conservation du réseau routier

i. Achat et transport en vrac de matériaux routiers

Le ministère des Transports a publié un « Guide du camionnage en vrac », qui définit, entre autres, la procédure à suivre dans ses propres activités à l'égard de l'achat et du transport de matériaux routiers (sable, gravier, pierre concassée, etc.). Ce Guide précise également les tâches du maître d'oeuvre mandaté par le ministère en vue d'assurer la bonne marche des travaux.

Le coût des matériaux et du transport en vrac pour la construction et la conservation du réseau routier s'élève à plusieurs dizaines de millions $ annuellement.

1. Formation du personnel (peseurs et receveurs)

Les peseurs et les receveurs sont chargés respectivement d'opérer les balances et d'assurer que les matériaux ont été livrés aux endroits prévus. Ils ont le statut d'employés occasionnels et leurs tâches requièrent des connaissances et des habiletés particulières.

Aucune évaluation d'aptitude n'est effectuée préliminairement à l'entrée en fonction de ces employés. De plus, bien que leur travail exige une certaine maîtrise du « Guide du camionnage en vrac », le ministère ne fournit pas aux directions régionales un programme de formation permettant de familiariser les employés avec les procédures existantes.

2. Supervision des travaux

La supervision exercée par le maître d'oeuvre sur le travail des peseurs est déficiente. En effet, nos sondages ont démontré que ce dernier avait omis à plusieurs reprises d'approuver le « Rapport quoditien des matériaux transportés » et de vérifier hebdomadairement le bon fonctionnement des balances.

Recommandation

Le ministère devrait en collaboration avec les districts et les régions mettre en place des mécanismes qui permettraient d'assurer la présence sur les travaux de peseurs et de receveurs qualifiés.

Réaction du ministère

« Il n'y a pas de doute que nous devons continuer de sensibiliser les responsables des Régions et des Districts et les maîtres d'oeuvre concernant une exploitation de qualité des balances, la pesée et la réception des matériaux en vrac sur les chantiers selon les règles établies.

Nous avons un Guide du camionnage en vrac qui semble assez complet et qui sera éventuellement revisé tenant compte des déficiences notées et des points vulnérables à clarifier en vue d'instruire adéquatement les peseurs et receveurs des responsabilités qui leur échoient.

Nous répétons souvent ... [à nos directeurs régionaux et à nos chefs de districts] de diffuser ce guide sans restriction à tout peseur et à tout receveur et d'organiser en plus des séances d'information dans les Districts en début d'une saison intense de transport, particulièrement pour ceux qui sont à leur première expérience. ».

ii. Paiements d'avances à des entrepreneurs pour des matériaux mis en réserve

Le « Cahier des charges et devis généraux » est un ouvrage publié par le ministère des Transports qui définit les responsabilités et les droits respectifs du ministère et de l'entrepreneur. Cet ouvrage sert d'outil de référence dans la gestion des contrats de construction.

Selon l'article 9.05 de ce Cahier, aucun paiement n'est fait pour des matériaux mis en réserve ou des travaux inachevés à moins que le ministère n'y consente expressément par écrit. Pour obtenir ce paiement à titre d'avance, l'entrepreneur doit respecter certaines conditions et notamment présenter une demande au directeur de la région où s'exécutent les travaux.

Notre examen de l'application de cet article nous a permis de constater les lacunes suivantes:

— Cet article du Cahier peut être interprété différemment selon le jugement des maîtres d'oeuvre et/ou des directeurs régionaux. En effet, bien que l'on nous affirme que les paiements ne sont effectués que dans des circonstances particulières, nous n'avons retracé aucune directive ou document d'orientation qui précise les circonstances où le ministère peut faire de tels paiements d'avances;

— Le maître d'oeuvre et la direction régionale ne transmettent pas de rapport justificatif écrit accompagnant la demande de paiement d'avances.

Recommandation

Une directive ou un document d'orientation devrait préciser les circonstances particulières permettant des paiement d'avances pour des matériaux mis en réserve ou pour des travaux inachevés. De plus, un rapport justificatif devrait appuyer la demande au ministère.

Réaction du ministère

« Nous convenons que plus de sévérité devrait être apportée dans ce type de paiement partiel pour matériaux en réserve, dont l'approbation appartient au directeur général des opérations. ».

iii. Évaluation et contrôle a posteriori de l'exécution technique des travaux

Pour l'exercice financier 1983-1984, le ministère prévoyait affecter plus de 200 millions $ pour continuer des contrats de construction entrepris lors des exercices antérieurs ou en réaliser de nouveaux et environ 100 millions $ à l'entretien du réseau routier.

Le plan d'organisation de la Direction générale des opérations attribue aux chefs de service des opérations territoriales de la Direction de la construction, la responsabilité de procéder par échantillonnage à la vérification de certains travaux de construction exécutés à contrat.

Nous avons constaté que la qualité d'exécution des travaux ne fait pas l'objet d'une vérification par le ministère au même titre que celle effectuée à l'égard de l'aspect comptable et administratif des contrats.

Recommandation

Le ministère devrait s'assurer de l'application de la procédure prévue au plan d'organisation. Cette application fournirait l'assurance que les clauses du « Cahier des charges et des devis généraux » ont été interprétées et appliquées intégralement et uniformément dans tous les districts.

De plus, les travaux d'entretien exécutés à contrat devraient être soumis à cette procédure.

Réaction du ministère

« Je crois que la recommandation du vérificateur général a déjà été suivie par le ministère qui possède sa Direction de la vérification interne et des enquêtes et il n'y a pas de doute que cette direction sera plus efficace dans le futur, puisque depuis tout récemment cette direction a été rattachée au Bureau du sous-ministre pour plus d'autonomie et de liberté d'action.

En ce qui concerne la Direction de la construction de ne pas avoir rempli complètement son mandat du contrôle de la qualité de la gestion des contrats de construction, cette activité « Procéder par échantillonnage à la vérification de certains travaux exécutés à contrat » n'a pu être comblée dû au manque de personnel (trois ingénieurs et trois techniciens) pour faire le tour des Régions et Districts à cet effet... ».

iv. Contrôle sur le matériel et l'équipement

Dans certains districts, les équipements tels les scies à chaînes, les génératrices et les tondeuses à gazon ne sont pas contrôlés. Ainsi, aucune pièce justificative attestant de la sortie du matériel n'est préparée lorsque réquisitionné par l'employé.

Recommandation

Le ministère devrait instaurer des contrôles sur ces équipements lui permettant d'en connaître la localisation en tout temps.

Réaction du ministère

« Actuellement, ces petits matériels sont enregistrés à l'intérieur du fichier d'inventaire du parc de matériels du ministère.

Chaque fois qu'ils sont transférés d'une unité administrative à une autre, un avis de mouvement est complété par les unités administratives pour assurer la mise à jour de cet inventaire.

De plus, dans chaque unité administrative, les gestionnaires ont la responsabilité d'assurer le contrôle des biens à l'intérieur de l'unité, à partir des procédures recommandées par le Service de l'approvisionnement ou par toute autre méthode à leur convenance.

Dans le cas de ces petits matériels, il serait possible de demander au magasinier de la station centrale ou de l'atelier d'utiliser le même système de contrôle que celui utilisé pour les outils.

Celui-ci consiste à faire remplir une fiche pour chaque matériel sur laquelle apparaitrait le nom de celui à qui il a été prêté, la date du prêt et la date de retour. ».

c. Modification de l'affectation des crédits budgétaires

Le Parlement a octroyé 254 millions $ au ministère des Transports pour l'année financière 1982-1983 afin d'assurer des services de transport aux étudiants. Le ministère a effectué des dépenses de transfert à même ce budget en attribuant des subventions aux institutions scolaires selon des règles budgétaires approuvées par le Conseil du trésor.

Afin d'inciter les institutions subventionnées à une gestion économique des fonds publics en cause, les règles budgetaires leur permettaient d'affecter à d'autres activités les surplus qu'elles pourraient dégager de leurs opérations de transport scolaire. Selon un relevé du ministère, ces institutions auraient effectivement réalisé à ce chapitre durant l'exercice financier des surplus d'environ 9,5 millions $.

Le gouvernement a une obligation implicite d'informer le Parlement des modifications de l'affectation de crédits budgétaires pouvant résulter de telles mesures d'incitation à la saine gestion. Cependant le Livre des crédits déposé à l'Assemblée nationale pour l'année financière 1982-1983 ne mentionne pas qu'une partie des crédits demandés par le gouvernement pour le programme du transport scolaire était susceptible d'être affectée à d'autres fins. Les Comptes publics produits par le ministère des Finances à la fin de l'exercice ne rendent pas compte non plus du coût de la mesure.

S'il est désirable que des mesures favorisent la gestion économique des fonds publics, il est à notre avis nécessaire que l'Assemblée nationale soit informée de ces initiatives lorsqu'elles ont pour effet de modifier l'affectation des crédits budgétaires soumise à son approbation.

Recommandation

L'Assemblée nationale devrait être informée par le Livre des crédits et les Comptes publics des modifications pouvant survenir dans l'affectation des crédits budgétaires en conséquence de mesures gouvernementales d'incitation à la gestion économique des dépenses de transfert.

Réaction du ministère

Le ministère est d'accord avec la divulgation proposée, avec la réserve qu'il serait difficile d'inclure à l'information donnée au Livre des crédits le coût anticipé de la mesure, celui-ci étant fonction des sommes ultimement dégagées par les commissions scolaires en fin d'exercice.

12. Travaux publics et Approvisionnement

a. Contrôle des stocks de fournitures, matériaux et pièces de rechange

Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement possède des fournitures, des matériaux et des pièces de rechange pour l'entretien des immeubles du gouvernement. Les stocks gérés à cette fin par les directions de l'exploitation de Québec et de Montréal sont évalués à environ 1 500 000 $ et 500 000 $ respectivement. Les deux directions régionales relèvent de la Direction générale de l'exploitation des immeubles.

Selon notre examen des mécanismes de contrôle présentement en vigueur à l'égard de ces stocks, l'information contenue aux registres d'inventaire n'est pas à jour. Il est donc difficile pour le ministère de gérer ses stocks de façon satisfaisante, par exemple pour savoir si les quantités adéquates sont conservées ou pour évaluer la qualité du travail de ceux qui en sont responsables. Nous observons de plus que la rotation des stocks de fournitures et matériaux, exclusion faite des pièces inutiles, n'est pas très rapide.

Recommandation

La Direction générale de l'exploitation des immeubles devrait prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'implantation de mécanismes de contrôle permettant une gestion adéquate des stocks.

Réaction du ministère

« En ce qui concerne la gestion des stocks de fournitures, matériaux et pièces de remplacement, la Direction générale se préoccupe du bon fonctionnement de ce secteur d'activités. Afin d'améliorer les mécanismes de contrôle des inventaires, un nouveau système informatique de gestion des stocks en accès direct est actuellement en développement et devrait être adopté en cours d'année par les régions. Avec ce nouveau système, les opérations des magasins de Québec et de Montréal seront standardisées... ».

« Quant à la rotation des stocks de fournitures et matériel, nos magasins de Québec et de Montréal font de grands efforts afin d'en augmenter le taux. ».

b. Contrôle de l'outillage et de l'équipement

Le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement possède également divers outillages et équipements pour l'entretien des immeubles gouvernementaux. Les directions de l'exploitation de Québec et de Montréal ont la responsabilité de contrôler ces biens, dont la valeur atteindrait près de 1 000 000 $ à Québec et près de 350 000 $ à Montréal. Un décompte d'inventaire était en cours au moment de notre vérification.

Les directions de l'exploitation ne possèdent pas présentement d'informations complètes et à jour sur leur outillage et équipement, par exemple sur ses composantes, leur nombre, leur valeur et leur localisation. La Direction générale de l'exploitation des immeubles n'a pas non plus de procédures suffisantes pour gérer l'utilisation de ces biens.

Recommandation

La Direction générale de l'exploitation des immeubles devrait disposer de l'information nécessaire à la gestion de son outillage et de son équipement et contrôler leur utilisation.

Réaction du ministère

« En ce qui concerne le contrôle de l'outillage et de l'équipement, la Direction générale a mandaté la région de Montréal pour mettre sur pied un système informatisé. Ce projet qui est présentement en cours de réalisation sera adopté par les autres régions. ».

III Comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec

A. Mandat et portée de la vérification

Bien que les lois, décrets et directives constituant les fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec n'en fassent pas une obligation explicite et légale au vérificateur général, il agit comme vérificateur de ces fonds à cause de leurs liens étroits avec le Fonds consolidé du revenu et l'entité gouvernementale. Ce sont les fonds spéciaux suivants :

Fonds d'amortissement afférent à un emprunt de l'Université du Québec ;

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires ;*

Fonds de relance industrielle ;

Fonds des cautionnements des agents de voyages ;

Fonds des services de santé ;

Fonds en fidéicommis ;

Fonds renouvelable de la direction des services informatiques aux réseaux (Éducation) ;*

Fonds renouvelable des ententes sur les prêts de services d'enseignants ;*

Fonds renouvelable des moyens d'enseignement ;*

Fonds renouvelable des publications gouvernementales ;

Fonds renouvelable du Service de la cartographie ;

Fonds renouvelable du Service des achats du gouvernement du Québec ;

Fonds renouvelable pour les équipements informatiques ;*

Fonds renouvelable — Télécommunications ;

Fonds spécial olympique ;

Fonds spéciaux du crédit agricole ;

Notre vérification à l'égard de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées dans le cadre des lois et règlements qui leur sont applicables.

* Fonds spéciaux constitués au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1984.

B. Remarques et commentaires

Fonds renouvelable des publications gouvernementales

Contrôles sur les stocks de publications

Nous notions à notre Rapport de l'année dernière (pp. 103-104) que des contrôles internes essentiels à une saine gestion des stocks de publications gouvernementales n'avaient pas été formalisés ni appliqués. Ainsi, nous relevions l'absence de directives sur l'utilisation des formulaires sur les mouvements des stocks, le manque de vérification des documents de sortie et l'absence de rapports sur le coût des copies gratuites ou envoyées au recyclage.

Bien que les correctifs requis n'aient pas tous été apportés, nous avons noté une nette amélioration des contrôles déficients. Nous avons pu constater en effet que plusieurs nouvelles procédures ont été formalisées et mises en application à cette fin au cours de l'année financière 1983-1984. De plus, les gestionnaires du Fonds utilisent depuis mai 1984 un système informatique pour la gestion des inventaires et des ventes qui devrait, selon eux, contribuer à améliorer la qualité des informations de gestion. Les gestionnaires devront poursuivre leurs efforts pour compléter les changements entrepris.

Réaction de la Direction générale des publications responsable du Fonds

« Au chapitre des contrôles financiers, nous avons effectivement raffiné les procédures existantes. L'informatisation des opérations financières et administratives nous a amené à réécrire et diffuser l'ensemble de nos procédures. Ce travail déjà avancé sera complété à la fin de l'année.

En ce qui concerne les stocks, vous avez été à même de constater la discipline avec laquelle cette opération a été menée durant l'année, comme à la prise d'inventaire. Les efforts se poursuivront. ».

IV Comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec*

A. Mandat et portée de la vérification

La vérification des entreprises du gouvernement du Québec dont il est question dans la présente section est confiée au vérificateur général, dans la très grande majorité des cas, par les lois constitutives qui les régissent.

Ces mêmes lois ne comportent toutefois aucune disposition particulière à l'égard de la portée de la vérification. En fait, chacune des vérifications des entreprises du gouvernement du Québec implique nécessairement un examen des états financiers conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Cette vérification comporte, par conséquent, les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances pour nous permettre l'expression d'une opinion sur les états financiers.

Nous nous employons également à vérifier si les opérations des entreprises s'effectuent conformément aux lois en vertu desquelles elles sont constituées et aussi des autres lois et règlements qui leur sont applicables.

Lorsque les conventions comptables utilisées sont en accord avec les principes comptables généralement reconnus, c'est en fonction de ces principes que nous exprimons notre opinion. Dans les autres cas, notre opinion est formulée en fonction des conventions comptables particulières de l'entreprise énoncées aux états financiers.

B. Commentaires généraux

1. Vérification des comptes des entreprises du gouvernement

a. Législation adoptée depuis notre dernier Rapport annuel concernant la nomination du vérificateur des comptes de certaines entreprises du gouvernement du Québec

Depuis la publication de notre dernier Rapport annuel, l'Assemblée nationale a adopté des lois instituant neuf nouvelles entreprises du gouvernement, modifiant le cadre législatif d'une entreprise déjà existante et en remplaçant une autre par une nouvelle entreprise. Ces lois contiennent des dispositions concernant la nomination du vérificateur des comptes. Il s'agit des entreprises suivantes:

---

* Dans cette section du rapport, le terme « entreprises du gouvernement du Québec » comprend en plus des sociétés d'État à fonds social et des entreprises, les organismes du gouvernement qui doivent soumettre annuellement des états financiers distincts.

— Nouvelles entreprises:
- Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche
- Commission de la fonction publique
- Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat*
- Musée d'art contemporain de Montréal
- Musée de la Civilisation*
- Musée du Québec
- Office des ressources humaines
- Société de la Maison des sciences et de la technologie
- Société immobilière du Québec

— Entreprise dont le cadre législatif a été modifié:
- Office du crédit agricole du Québec (concernant l'administration de la Loi sur le crédit aquacole)*

— Entreprise remplaçant une entreprise déjà existante:

Par une disposition de sa loi constitutive, la Societé de développement des coopératives acquiert les droits de la Société de développement coopératif et en assume les obligations.

Bien que dans deux cas, la loi prévoit la possibilité qu'un autre vérificateur soit nommé, la vérification des livres et comptes des neuf nouvelles entreprises du gouvernement mentionnées précédemment, du programme de crédit aquacole et de celle remplaçant une entreprise déjà existante, a été confiée au vérificateur général. En effet, la loi instituant la Société de la Maison des sciences et de la technologie (1984, chapitre 7) permet au vérificateur général de désigner un autre vérificateur. D'autre part, la Loi sur la Société immobilière du Québec (1983, chapitre 40) prévoit que le gouvernement peut approuver la nomination d'un autre vérificateur désigné par cette Société. Depuis l'entrée en vigueur de sa loi constitutive, la vérification des livres et comptes de la Société immobilière du Québec est effectuée par le vérificateur général.

Par décret du gouvernement du 7 mars 1984, le vérificateur général asssure la vérification des livres et comptes de la Société québécoise d'assainissement des eaux depuis le 1er avril 1984.

b. Mode de nomination du vérificateur des entreprises du gouvernement du Québec

Nous déplorons qu'il n'existe présentement aucune loi-cadre ou politique gouvernementale régissant les entreprises du gouvernement du Québec dans laquelle seraient prévus le mode et les critères de nomination du vérificateur de leurs livres et comptes et d'autres dispositions relatives à la vérification. L'Assemblée nationale et le gouvernement devraient définir clairement le mode et les critères de nomination du vérificateur de ces entreprises, et ce, considérant que des fonds publics sont en cause peu importe le mode de financement.

Les entreprises du gouvernement, même si leur loi constitutive leur accorde une certaine autonomie de gestion, sont la propriété du gouvernement ou des entreprises du domaine public, gèrent pour une bonne part des fonds publics et se voient confier l'administration de programmes gouvernementaux ou autres visant le bien public. Donc, partout où il est désirable d'affermir les liens d'imputabilité de ces entreprises envers l'Assemblée nationale concernant les fonds qu'elles doivent gérer dans le cadre des responsabilités qui leur ont été confiées par celle-ci, la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle, c'est-à-dire le vérificateur général, devrait vérifier les livres et comptes des entreprises du gouvernement. En effet, en plus de l'attestation des états financiers, le vérificateur général dispose d'un moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, c'est-à-dire son Rapport annuel, pour faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinent de signaler à la suite de sa vérification.

Dans les cas où le gouvernement, en accord avec la loi constitutive d'une entreprise ou une loi-cadre des entreprises du gouvernement, déciderait de désigner un vérificateur autre que le vérificateur général, il devrait le faire selon un processus et des critères de sélection appropriés en consultation avec le Conseil d'administration de la Société concernée.

2. Communication des résultats des travaux de vérification

Nous considérons comme un complément essentiel à une vérification au terme de laquelle une opinion est émise sur les états financiers, de faire part à la direction des inexactitudes, des faiblesses de contrôle interne et des irrégularités constatées au cours de cette vérification et aussi des recommandations qui s'imposent.

Il n'existe pas d'obligation légale à notre endroit d'incorporer à notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale les constatations et les commentaires résultant de nos vérifications des entreprises

* L'entrée en vigueur de ces lois ou de certaines de leurs dispositions n'avait pas été proclamée par le gouvernement à la date de rédaction de ce Rapport.

du gouvernement. Nous croyons toutefois que nous devons y inclure ceux qui méritent d'être signalés puisqu'il s'agit de la gestion de fonds publics. Les observations et remarques formulées sont discutées avec les autorités concernées afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il est possible de le faire, est donnée en contrepartie de celles-ci.

3. Adoption d'une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement

À notre avis, on devrait inclure dans une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement y compris leurs filiales des dispositions sur les sujets suivants:

— Définition de ce qu'on entend par « entreprises du gouvernement du Québec », et leurs filiales;

— Classification des entreprises du gouvernement du Québec;

— Restrictions quant aux activités;

— Détermination pour chaque classe d'entreprises des matières sur lesquelles les décisions du Conseil d'administration sont définitives et lui appartiennent en propre et des matières qui doivent être le propre du gouvernement ou d'organismes qu'il désigne;

— Préparation de budgets d'exploitation et d'investissements;

— Implantation de services de vérification interne;

— Formation de comités de vérification;

— Vérification des comptes:

- Nomination des vérificateurs;
- Portée de la vérification;
- Examens spéciaux;
- Rôle et responsabilités des vérificateurs;
- Forme du rapport du vérificateur;
- Rapports de vérification — modalités de communication au Conseil d'administration, à l'actionnaire et à l'Assemblée nationale;

— Exigences quant à l'adoption et la publication de principes et conventions comptables appropriés à l'entreprise;

— Exigences du gouvernement quant aux renseignements requis avec les états financiers et au contenu du rapport annuel;

— Préparation d'états financiers consolidés pour une meilleure information financière, le cas échéant;

— Modalités d'application de cette loi-cadre à certaines filiales.

4. Entreprises du gouvernement du Québec — filiales non assujetties à certains contrôles du gouvernement et de l'Assemblée nationale

Les lois constitutives de quelques entreprises du gouvernement du Québec imposent des restrictions à certains de leurs pouvoirs, en ce sens qu'elles ne peuvent les exercer sans l'autorisation expresse du gouvernement. Voici quelques exemples de pouvoirs comportant cette restriction:

— Acquérir un intérêt dans une entreprise;

— Contracter un emprunt qui porte à plus d'un certain montant le total des sommes empruntées par l'entreprise et non encore remboursées;

— Consentir des prêts;

— Conclure un contrat engageant l'entreprise pour plus d'un certain nombre d'années;

— Acquérir des immeubles;

— Adopter des règlements concernant l'exercice des pouvoirs et la régie interne de l'entreprise.

Selon une opinion juridique reçue du ministère de la Justice, les filiales de ces entreprises, à titre de personnes morales distinctes, ne sont pas assujetties à de telles restrictions à moins évidemment que les lois constitutives des entreprises ne contiennent des dispositions à cet effet.

Il est à remarquer que ces entreprises effectuent souvent une partie importante de leurs opérations par l'entremise de filiales.

S'il était de l'intention du Parlement de restreindre certaines opérations d'une entreprise du gouvernement lors de sa constitution, que ces opérations soient effectuées directement par l'entreprise ou indirectement par l'intermédiaire de ses filiales, il faudrait que les dispositions de la loi constitutive de l'entreprise concernant les restrictions de pouvoirs soient modifiées pour qu'elles s'appliquent également à ses filiales.

Une situation semblable se présente dans les mécanismes d'imputabilité des entreprises du gouvernement envers l'Assemblée nationale relativement à la vérification des comptes. En effet, chaque fois qu'une loi constitutive d'une de ces entreprises contient une disposition à l'effet que ses livres et comptes sont vérifiés par le vérificateur général, une telle exigence ne s'appliquerait pas à ses filiales à moins que la loi ne le prévoie. Si telle est bien l'intention du Parlement, les lois constitutives devraient donc spécifiquement assujettir les filiales à la même imputabilité et vérification que les entreprises qui les contrôlent effectivement.

5. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

Les responsabilités du vérificateur et de la direction de l'entreprise à l'égard des états financiers sont biens différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

Vérification des états financiers — Introduction — 1er et 2e paragraphes:

« Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

L'exploitation de l'entreprise relève de la direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers. ».

Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises à but lucratif du secteur privé.

Les directions des entreprises du gouvernement cherchent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entreprises, selon des conventions comptables particulières.

Pour la plupart des entreprises du gouvernement que nous vérifions, leurs états financiers accompagnés du rapport du vérificateur paraissent à la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ».

6. Entreprises du gouvernement et filiales vérifiées par le vérificateur général

Le vérificateur général a la responsabilité de la vérification des livres et comptes des entreprises du gouvernement suivantes (66 entreprises):

	Date de fin d'exercice
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	31 mars
Caisse de dépôt et placement du Québec	31 décembre
Centre de recherche industrielle du Québec	31 mars
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	31 décembre
Commission d'accès à l'information	31 mars
Commission de la fonction publique	31 mars
Commission de la santé et de la sécurité du travail	31 décembre
Commission des affaires sociales	31 mars
Commission des normes du travail	31 mars
Commission des transports du Québec	31 mars
Commission des valeurs mobilières du Québec	31 mars
Corporation d'hébergement du Québec	31 mars
Curateur public (Le)	31 décembre
Fondation pour le développement de la science et de la technologie	31 mars
Fonds d'aide aux recours collectifs	31 mars
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	31 mars
Fonds de la recherche en santé du Québec	31 mars
Inspecteur général des institutions financières	31 mars
Institut national de productivité	31 mars
Institut québécois de recherche sur la culture	31 mars
Institut québécois du cinéma	31 mars
L'Office du crédit agricole du Québec — financement agricole	31 mars

	Date de fin d'exercice
L'Office du crédit agricole du Québec — financement forestier	31 mars
Musée d'art contemporain de Montréal	31 mars
Musée du Québec	31 mars
Office de la construction du Québec	31 décembre
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	30 juin
Office des autoroutes du Québec	31 mars
Office des ressources humaines	31 mars
Office des services de garde à l'enfance	31 mars
Raffinerie de sucre du Québec	31 mars
Régie de l'assurance automobile du Québec	28 février
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	31 décembre
Régie de l'assurance-maladie du Québec	31 mars
Régie de la sécurité dans les sports	31 décembre
Régie des assurances agricoles du Québec	31 mars
Régie des grains du Québec	31 mars
Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)	31 mars
Régie des rentes du Québec	31 mars
Régie du cinéma	31 mars
Régie du logement	31 mars
Société de cartographie du Québec	31 mars
Société de développement des coopératives	31 mars
Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)	31 mars
Société de développement immobilier du Québec	31 mars
Société de développement industriel du Québec	31 mars
Société de gestion immobilière SHQ	31 décembre
Société d'habitation du Québec	31 décembre
Société de la Maison des sciences et de la technologie	31 mars
Société de la Place des Arts de Montréal	31 août
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	31 août
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	31 mars
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	31 mars
Société des traversiers du Québec	31 mars
Société du Grand Théâtre de Québec	31 août
Société du Palais des congrès de Montréal	31 mars
Société du parc industriel du centre du Québec	31 mars
Société du port ferroviaire Baie-Comeau-Hauterive	31 décembre
Société générale du cinéma	31 mars
Société immobilière du Québec	31 mars
Société québécoise d'assainissement des eaux	31 mars
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	31 mars
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	31 mars
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	31 mars
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	31 mars
Société québécoise des transports	31 décembre

De plus, le vérificateur général a reçu le mandat de vérifier les filiales en propriété exclusive suivantes des entreprises du gouvernement (5 filiales d'entreprises):

	Date de fin d'exercice
Caisse de dépôt et placement du Québec:	
— Développements Pasteur Inc.	31 décembre
— Immeubles Cadimont Inc.	31 décembre
— Immeubles Cadev Inc.	31 décembre
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA):	
— Société québécoise des pêches	31 mars
— Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires — BIO-AGRAL	31 mars

7. Entreprises du gouvernement et filiales non vérifiées par le vérificateur général

Le vérificateur général n'a pas la responsabilité de la vérification des livres et comptes des 13 entreprises du gouvernement suivantes:

Commission des services juridiques

Hydro-Québec et ses filiales

Régie des installations olympiques

Sidbec et ses filiales

Société d'aménagement de l'Outaouais

Société de développement autochtone de la Baie James

Société de développement de la Baie James et ses filiales

Société des alcools du Québec

Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel

Société générale de financement du Québec et ses filiales

Société interport de Québec

Société nationale de l'amiante et ses filiales — S.N.A.

Université du Québec

De plus, le vérificateur général n'a pas reçu le mandat d'exécuter la vérification des filiales en propriété exclusive suivantes des entreprises-mères dont il est le vérificateur des comptes (23 filiales):

Entreprises-mères	Filiales en propriété exclusive
Caisse de dépôt et placement du Québec	Cadim (1983) Inc. Place Dupuis Inc. Société immobilière Trans-Québec Inc.
Société de développement des coopératives	S.D.C. (Habitation) 1980 Inc.
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	Scierie Bearn Inc. Proforêt Inc. Les Produits forestiers Bellerive — Ka'n'Enda Inc. Énerbois Inc. Gestion 1195 Inc. Les Bois de l'Est du Québec Inc. Les Entreprises Matabois Ltée
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	Lotim Inc. S.O.D.I.C. Québec Inc. (Société de développement de l'industrie des courses de chevaux du Québec Inc.)
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	Niobec Inc. Les Mines Seleine Inc. Soquemines Inc.
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	C.D.M.V. Inc. Usine de congélation de Saint-Bruno Inc. Centre d'insémination artificielle du Québec (C.I.A.Q.) Inc. Société québécoise des pêches nordiques Inc.
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	EXPLORATION SOQUIP Inc. SOQUIP Alberta Inc.
Société québécoise des transports	1848-7199 Québec Inc.

C. Remarques et commentaires

1. Commission de la santé et de la sécurité du travail

La Commission de la santé et de la sécurité du travail est l'organisme auquel le gouvernement a confié l'administration de son régime de santé et de sécurité du travail. La loi lui confie des responsabilités en matière de prévention-inspection et de réparation. Dans le cadre de son mandat de réparation, ses responsabilités comprennent principalement l'assistance médicale, l'indemnisation en cas d'incapacité temporaire ou permanente et la réadaptation en vue d'un retour à l'autonomie ou d'une réintégration au marché du travail.

Pour ce qui est du financement, la Commission fixe et perçoit les cotisations des employeurs tenus de contribuer au fonds d'accident. Les cotisations qu'elle perçoit doivent lui permettre d'assumer les coûts des accidents, ceux de la prévention prévue à la loi, ses frais d'administration et ses frais généraux. Au 31 décembre 1983, le fonds d'accident se chiffre à 2 milliards $ et le passif envers les accidentés, inscrit aux états financiers, est de 2,9 milliards $.

a. Données financières

i. Passif actuariel non inscrit

Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission du 31 décembre 1983 contient une réserve sur la non-inscription d'un passif de 256 400 000 $. Il s'agit de coûts futurs relatifs à des accidents survenus au 31 décembre 1983 et afférents aux programmes d'indemnité temporaire de réadaptation pour recherche d'emploi, pour formation ou pour traitement psychosocial, de stabilisation économique et de stabilisation sociale.

Les raisons invoquées par la Commission pour ne pas inscrire les coûts futurs de ces programmes apparaissent à la note 10 afférente aux états financiers. La Commission soutient que dans l'hypothèse où les programmes ci-haut mentionnés seraient maintenus, les estimations à l'égard des coûts futurs pourraient varier considérablement suivant les mesures législatives pouvant être adoptées incessamment et qu'elle ne peut présumer des mesures transitoires qu'adoptera le législateur. De plus, la Commission avise dans son rapport annuel qu'elle ne reconnaît pas le caractère permanent de ces programmes.

Bien que la décision de la Commission de ne pas inscrire le coût futur de ces programmes soit conforme à une convention comptable qu'elle s'est donnée, nous avons indiqué par la réserve au rapport du vérificateur que le bilan de la Commission n'est pas présenté selon des conventions comptables appropriées. Cette convention est contraire au principe comptable de prudence et ne permet pas de refléter une évaluation raisonnable de tous les coûts qui résulteront des pratiques actuelles d'indemnisation suivies par la Commission.

La Commission a cependant accepté pour la première fois cette année d'inscrire à ses livres le passif actuariel correspondant aux coûts futurs du programme d'évaluation de l'inaptitude à reprendre le travail, coûts estimés à 62 800 000 $.

Une présentation fidèle des états financiers exige que la Commission inscrive les coûts relatifs aux accidents survenus avant la date du bilan et résultant de ses pratiques d'indemnisation. À cette fin, les conventions comptables devraient être modifiées.

Réaction de la Commission

« La Commission conçoit difficilement la réserve exprimée au rapport du vérificateur... qui a comme conséquence d'omettre dans l'opinion que les états financiers présentent fidèlement la situation financière.

Contrairement à l'affirmation à l'effet... que cette convention est contraire au principe comptable de prudence, la Commission se croit justifiée et croit au contraire avoir agi prudemment en n'incitant pas le lecteur des états financiers et les bénéficiaires de la loi à croire que les programmes dont il est fait mention étaient tous et continueraient d'être de nature permanente.

...La présentation fidèle selon les principes comptables généralement reconnus constitue une opinion qui doit tenir compte de la situation propre à l'entreprise et l'énoncé de cette opinion doit être conséquent d'une année à l'autre. La Commission s'interroge fortement sur le fait qu'en des circonstances analogues en 1982 le vérificateur était d'opinion que les états financiers présentaient fidèlement la situation financière alors que pour la première fois en 1983 il diverge d'opinion sur cette même situation. ».

Commentaire à la réaction de la Commission

Le principe comptable de prudence évoqué dans notre commentaire commande d'enregistrer les dettes éventuelles dès qu'elles apparaissent probables et que le montant peut être déterminé avec suffisamment de précision. À notre avis, ces deux conditions étaient remplies en raison d'une part des pratiques actuelles d'indemnisation suivies par la Commission et d'autre part de l'évaluation actuarielle du passif non inscrit qui a été faite pour la première fois cette année.

En outre, devant l'importance relative du montant en cause, nous ne pouvions indiquer cette année que les états financiers présentaient fidèlement la situation financière.

ii. Nouveau mode de financement et redressements effectués directement à la dette non provisionnée ou déficit du fonds d'accident

En plus de la réserve commentée précédemment, le rapport du vérificateur contient une remarque importante ayant trait à des coûts d'accidents totalisant 780 124 000 $, comptabilisés directement à la dette non provisionnée ou déficit du fonds d'accident le 31 décembre 1983. Ces coûts, qui comprennent environ 72 millions $ de coûts d'accidents de l'exercice 1983, n'ont jamais été considérés comme dépense et par conséquent n'ont jamais été cotisés des employeurs.

Cette écriture comptable pour le moins inhabituelle résulte d'une part, de la radiation du poste « Coûts reportés » totalisant 599 501 000 $ que l'on prévoyait amortir par une charge annuelle aux opérations sur une période d'années déterminées et d'autre part, d'un redressement de 180 623 000 $ à la réserve actuarielle et représentant l'écart existant entre la réserve mathématique et la réserve théorique du fonds d'accident au 31 décembre 1983.

La Commission, pour justifier la radiation des coûts reportés, invoque dans la note 3 aux états financiers l'adoption du nouveau mode de financement, mis en vigueur le 1er janvier 1984, et qui prévoit notamment que les cotisations d'employeurs ne pourront être augmentées pour récupérer les coûts non cotisés au 31 décembre 1983. Le redressement de la réserve actuarielle est aussi, de l'avis des actuaires de la Commission, une conséquence de la décision de la Commission de ne pas récupérer par les cotisations perçues ultérieurement les coûts non cotisés au 31 décembre 1983.

Ce nouveau mode de financement prévoit aussi que le déficit des neuf prochaines années qui résultera du financement partiel du coût annuel des lésions professionnelles ne sera pas récupéré par des cotisations d'employeurs.

Ces dispositions ne sont pas, à notre avis, compatibles avec les prescriptions de la Loi sur les accidents du travail sur le fonds d'accident et plus particulièrement l'article 81 qui se lit comme suit: « Il est du devoir de la commission, à moins que le gouvernement n'en ordonne autrement, de maintenir le fonds d'accident de sorte que... il soit continuellement suffisant pour faire face à toutes les prestations imputables à ce fonds, au fur et à mesure de leur échéance, et de manière qu'ultérieurement les employeurs ne soient pas obérés à raison des paiements à faire concernant les accidents arrivés auparavant. ».

À cet effet, nous avons mentionné au rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission du 31 décembre 1983 la double conséquence de l'adoption de ce mode de financement. Il en résultera d'une part, un accroissement substantiel au cours des prochaines années de la dette non provisionnée ou déficit du fonds d'accident. D'autre part, comme la totalité du coût des accidents est à l'entière charge des employeurs et que ceux-ci devront tôt ou tard être cotisés en conséquence, nous avons indiqué que les employeurs seront ultérieurement obérés pour des sommes importantes en raison des paiements à faire concernant les accidents survenus auparavant.

Réaction de la Commission

« La Commission exprime son désaccord le plus profond à l'effet que les dispositions du mode de financement auxquelles il est fait référence et qui ont été entérinées par le Conseil d'administration sont incompatibles avec les prescriptions de la Loi sur les accidents du travail.

Il existe une règle d'interprétation à l'effet qu'un article de loi doit s'interpréter en relation avec les autres articles qui y sont afférents. Or le législateur dans sa sagesse a cru bon d'accorder à la Commission un pouvoir discrétionnaire relié plus spécifiquement aux articles 82.1 et 103 de la loi.

En effet, en vertu de l'article 103, il est prévu que: « la Commission peut, de temps à autre et aussi souvent qu'elle le juge nécessaire, augmenter le montant de toutes les cotisations imposées aux employeurs... les sommes ainsi imposées et prélevées forment un fonds de réserve et sont placées conformément aux dispositions de l'article 981 o) du Code civil. ».

Cette notion de fonds de réserve se retrouve également à l'article 95.1 c). Cet article... comporte aussi un sous-alinéa à l'effet que « la Commission doit prélever tel pourcentage de l'état des salaires ou telle autre somme qu'elle estime suffisant. ».

Outre la discrétion de pouvoir estimer ce qui lui est suffisant, ... par l'article 82.1 le législateur a voulu préciser la nature de cette discrétion en mentionnant que « la Commission n'est pas tenue de constituer et de maintenir un fonds de réserve en tout temps égal au capital représentatif des paiements de la prestation à échoir dans les années à venir, à moins qu'elle ne soit d'avis d'en agir ainsi pour se conformer aux dispositions de l'article 81. ».

En vertu de l'article 41 de la Loi d'interprétation, L.R.Q., chapitre I-16 « Toute disposition

d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelques abus ou de procurer quelques avantages. Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. ».

Il apparaît pour le moins imprudent de référer à un seul article de la loi sans en reconnaître le sens ni l'interprétation en regard des autres articles mentionnés précédemment.

La Commission réitère encore une fois sa position à l'effet qu'elle a le pouvoir de cotiser les employeurs selon son mode de financement et que le régime québécois d'assurance en matière d'accidents du travail étant assuré de son existence future, ce mode de financement allié à la discrétion et au pouvoir de cotisation dont la Commission dispose n'aura pas comme conséquence d'obérer indûment les employeurs dans le futur. ».

Commentaire à la réaction de la Commission

Le pouvoir de la Commission d'ajuster les cotisations ne doit pas, à notre avis, venir en contradiction avec le principe qui a prévalu jusqu'à cette année de rapprocher annuellement les cotisations aux coûts d'accidents. Ce principe est d'ailleurs clairement énoncé dans les sections de la loi qui traitent des cotisations et du financement lorsqu'on y stipule que les employeurs ne doivent pas plus tard être injustement obérés à l'égard de paiements à faire pour des accidents survenus auparavant.

b. Gestion et contrôles financiers

i. Contrôle des accès au système informatique « financement »

L'accès aux diverses transactions du système « financement » est contrôlé par un logiciel de sécurité prévu à cette fin. L'examen des règles d'accès de ce logiciel révèle qu'elles permettent à un trop grand nombre d'employés d'accéder à certaines transactions. De plus, il est possible à des personnes d'effectuer plusieurs transactions qui, selon une division adéquate des tâches, devraient être exécutées par des personnes différentes. Il s'agit d'opérations apparentées comme l'encaissement et le remboursement de cotisations ainsi que l'ajustement de masses salariales. Cette grande liberté d'accès permise par les règles n'assure pas que seules les personnes autorisées commandent des transactions.

Recommandation

On doit rendre les règles d'accès contrôlées par le logiciel de sécurité compatibles avec les responsabilités administratives dans la mesure où celles-ci répondent au principe d'une saine division des tâches.

Réaction de la Commission

« Actuellement, les principes de polyvalence d'une unité administrative à l'autre obligent à rendre accessible à un grand nombre de personnes la plupart des transactions...

Par ailleurs, le logiciel de sécurité n'est opérationnel que depuis la fin de juillet 1983. La période de rodage qui a suivi a permis de déceler certaines failles et les dispositions ont été prises afin de corriger la situation...

Enfin, nous désirons ajouter qu'un contrôle de qualité rigoureux est en marche depuis plus de six mois et renforce l'objectif de contrôle visé par l'élaboration des nouvelles règles d'accès. ».

ii. Programmes de réparation

Nous avons vérifié l'exactitude du coût des accidents de l'exercice 1983 qui se chiffre à 596 millions $. À l'aide d'une méthode d'échantillonnage statistique éprouvée, nous avons sélectionné et vérifié les montants comptabilisés au cours de cet exercice à titre de déboursés et/ou de rentes capitalisées de 436 accidentés représentatifs de l'ensemble de ceux-ci. La projection des erreurs décelées parmi les cas examinés sur l'ensemble des montants comptabilisés en 1983 indique que la Commission aurait versé en trop près de 6 millions $.

Les erreurs que nous avons identifiées affectent surtout l'établissement des montants de capital et de rente. Elles sont reliées à la détermination de l'admissibilité des personnes à charge, à l'exactitude de la date de naissance et du statut civil de l'accidenté ou encore à des erreurs dans l'établissement des gains nets pour le calcul du capital.

Recommandation

Comte tenu du grand nombre d'erreurs constatées, il est essentiel que la qualité des travaux relatifs à l'indemnisation soit améliorée et qu'elle fasse l'objet d'un contrôle approprié. Nous avons d'ailleurs un commentaire particulier ci-après sur le contrôle de la qualité.

Réaction de la Commission

« Les cas soulevés sont pour la plupart attribuables à des erreurs humaines dont la fréquence sera diminuée, au fur et à mesure que le processus de contrôle de la qualité intégré au nouveau système en voie d'être implanté et sur lequel la Commission travaille depuis plus de deux ans sera en place. Son implantation est conditionnée par l'adoption du projet de Loi 42... ».

iii. Contrôle de la qualité

Nous avons de nouveau constaté cette année que le contrôle de la qualité qui permet, entre autres, de s'assurer de la fiabilité des décisions prises par les agents d'indemnisation, n'est pas exercé de façon systématique et de manière à ce que tous les dossiers soient susceptibles de faire l'objet d'une révision. Au cours de l'exercice, on a abandonné la grille qui servait de base au contrôle de la qualité des dossiers.

Le contrôle de la qualité s'impose vu le niveau décisionnel des agents d'indemnisation dans l'établissement des indemnités. Plusieurs erreurs humaines constatées lors de notre analyse des dossiers auraient pû être évitées ou corrigées à la source par un contrôle adéquat de la qualité.

Recommandation

La Commission devrait mettre en place le contrôle de la qualité en région avec des critères précis concernant le nombre de dossiers à examiner et la façon de les sélectionner.

Réaction de la Commission

« Il faut mentionner que l'implantation du nouveau processus administratif amène des mesures additionnelles de contrôle de la qualité...

De plus, les directions régionales se sont dotées d'un système de formation sur les procédures et les outils informatiques assisté par un support de la direction coordination et développement.

Enfin, un mandat a été donné à un gestionnaire qualifié dans le but de développer un système de contrôle de la qualité qui sera intégré au nouveau système de la réparation.

Nous croyons donc que le processus de contrôle de la qualité et de formation qui est implanté, combiné à l'implantation du nouveau système qui accroît de façon importante la mécanisation du traitement de même que l'implantation d'une nouvelle loi, concourront à assurer la qualité du traitement des dossiers et du service à la clientèle... ».

2. Curateur public

a. Transactions bancaires du Curateur public et des fonds qu'il administre

Les fonds relatifs aux biens administrés par le Curateur public sont les suivants:

— Fonds sous administration nominative,

— Fonds sous administration collective,

— Fonds sous administration dont les propriétaires ou les héritiers sont inconnus ou introuvables.

Toutes les transactions bancaires (recettes et déboursés) sont effectuées à même un seul compte de banque du Fonds sous administration collective et ce, même si certaines de ces transactions concernent le Curateur public et les autres fonds qu'il administre. Le système en vigueur n'identifie pas les encaissements et déboursés dans des comptes distincts pour chaque fonds au moment des transactions. Cette façon de procéder rend très difficile la répartition des opérations de même que la répartition des revenus d'intérêts sur l'encaisse entre le Curateur public et les fonds qu'il administre.

Recommandation

Le Curateur public devrait avoir un système qui permette de distinguer et de comptabiliser facilement les transactions propres à chacun des fonds.

Réaction du Curateur public

« Le système informatique présentement en opération ne permet pas la comptabilisation des transactions bancaires par fonds distincts. Des travaux sont en cours afin de modifier le système et des essais en parallèle (opérations de l'ancien et du nouveau système) sont prévus pour être effectués en février 1985. ».

b. États financiers du Curateur public et des fonds qu'il administre

À la date de rédaction de ce rapport, nous n'avions pas émis notre opinion sur les états financiers du Curateur public de l'exercice terminé le 31 décembre 1983. Il en était de même pour le vérificateur désigné en ce qui concerne les fonds relatifs aux biens administrés par le Curateur public pour le même exercice.

Les travaux de vérification de base sont terminés mais pour compléter nos travaux ainsi que ceux du vérificateur désigné, nous avons demandé à notre conseiller juridique, un avis sur l'interprétation de certains articles de l'ancienne et de la nouvelle Loi sur la curatelle publique et des règlements y afférents. Cet avis est requis aux fins de la

présentation fidèle des états financiers du Curateur public et des trois fonds en fidéicommis qu'il administre.

Les principaux aspects sur lesquels nous avons demandé avis sont les suivants:

— Revenus de placements non distribués de 20,6 millions $ apparaissant au bilan du Fonds sous administration collective au 31 décembre 1982;

— Les catégories de dépenses devant faire partie des prévisions budgétaires du Curateur public qu'il doit soumettre à l'approbation du Conseil du trésor; et si ces dépenses sont assujetties aux règlements visés dans l'article 49 de la Loi sur l'administration financière;

— Constitution d'un « fonds » à même les intérêts qui découlent des sommes d'argent (capital) provenant des biens dont le Curateur public est l'administrateur et dont les propriétaires ou les héritiers sont inconnus ou introuvables;

— Déclaration visée à l'article 41 de la Loi sur la Curatelle publique concernant tout détenteur de deniers destinés au remboursement d'obligations, débentures ou autres emprunts semblables, et concernant également tout assureur qui a émis une police d'assurance dont le bénéficiaire est introuvable.

3. Fonds d'assurance — Prêts agricoles et forestiers

Le Fonds d'assurance — Prêts agricoles et forestiers est une entité juridique distincte administrée en étroite collaboration avec l'Office du crédit agricole du Québec. Le Fonds a pour but de garantir à l'Office et aux institutions financières le remboursement des pertes qu'ils encourent sur les prêts consentis depuis le 1er août 1978 en vertu des diverses lois de financement agricole administrées par l'Office.

a. Protection des garanties

Nous avons noté que des institutions financières avaient consenti à des emprunteurs du secteur agricole des prêts garantis par le Fonds d'assurance et d'autres prêts non garantis par ce Fonds, ce qui n'est pas interdit par la loi.

Au cours de notre vérification, nous avons observé incidemment dans quelques dossiers des retards dans le remboursement des prêts garantis par le Fonds alors que les autres prêts étaient remboursés régulièrement. Cela nous porte à croire que, dans certains cas, les institutions financières voient d'abord à la protection des prêts qui comportent des risques de perte pour elles.

Recommandation

L'Office du crédit agricole devrait évaluer l'ampleur et l'impact de cette situation et prendre les mesures qu'il jugera appropriées afin d'avoir l'assurance, dans tous les cas, que les institutions financières administrent leurs prêts assurés avec la même diligence que pour leurs autres prêts.

Réaction de l'Office

« L'Office est conscient de la situation soulevée et prend les mesures appropriées pour sensibiliser les prêteurs à leurs responsabilités quant aux prêts garantis par le Fonds. L'Office compte au surplus, dans le cadre de la refonte des lois, apporter les correctifs qui s'imposent. ».

b. Retards dans la réclamation et le paiement des pertes assurées par le Fonds

Les institutions financières doivent réclamer au Fonds d'assurance le remboursement des pertes qu'elles ont encourues sur des prêts assurés par le Fonds et pour lesquels elles ont épuisé les autres possibilités de récupération. Nous avons noté toutefois que des institutions financières tardent à produire leurs réclamations au Fonds. Le fait que ces créances continuent à rapporter des intérêts aux prêteurs et que ces derniers n'assument aucune partie des pertes ne contribue sûrement pas à réduire les retards.

À ces délais s'ajoutent ceux attribuables au Fonds qui tarde aussi à payer les réclamations. Celles-ci sont remboursées par le Fonds à partir de ressources financières du gouvernement qui coûtent en général à ce dernier un intérêt moindre que celui payé par le Fonds aux institutions financières sur leurs réclamations.

Recommandation

L'Office du crédit agricole devrait prendre des mesures pour inciter les prêteurs à produire rapidement leurs réclamations et faire payer celles-ci par le Fonds dans de meilleurs délais lorsqu'il peut en résulter une économie de fonds publics.

Réaction de l'Office

« Des instructions précises ont été transmises à tous les prêteurs pour faciliter la production de leurs réclamations dans les meilleurs délais et l'Office a réaménagé ses effectifs pour réduire les délais de traitement des réclamations. De plus, des dispositions seront envisagées dans le cadre de la refonte des lois pour éviter les abus possibles. ».

c. Pertes sur ventes forcées de biens

Lorsque des prêts garantis par le Fonds sont en défaut, les institutions financières peuvent reprendre les biens offerts en garantie. Ces actifs sont ensuite liquidés pour des considérations qui peuvent être bien en deçà de leur valeur réelle puisque l'on est dans des situations de ventes forcées. De plus, les institutions financières n'ont pas vraiment d'incitatif à obtenir le meilleur prix pour les biens à être disposés. En effet, elles ne participent pas aux pertes éventuelles résultant de ces ventes, ces pertes étant comblées par le Fonds d'assurance.

Nous observons en outre que ni l'Office ni le Fonds n'ont les ressources qui leur permettraient d'acquérir de tels biens pour les revendre dans de meilleures conditions afin de contribuer à réduire les remboursements de pertes.

Recommandation

L'Office du crédit agricole et le Fonds d'assurance devraient prendre des dispositions pour réduire au minimum les pertes sur disposition de biens qui se répercutent sur les remboursements du Fonds aux prêteurs.

Réaction de l'Office

« Des rencontres ont eu lieu avec les représentants du ministère des Finances précisément sur le sujet en titre aux fins de constituer un fonds de roulement dans les meilleurs délais. ».

4. L'Office du crédit agricole du Québec — Financement agricole

Obligations légales de l'Office en regard de ses revenus et dépenses

L'Office du crédit agricole du Québec administre diverses lois visant notamment à procurer un financement adéquat aux emprunteurs du secteur agricole, soit directement, soit par l'entremise d'institutions financières.

Les lois et règlements régissant les opérations de l'Office prévoient le traitement des revenus et dépenses. Ainsi, il est précisé que les intérêts gagnés sur les prêts doivent être remis au ministre des Finances et que tous les autres revenus doivent être remis au Fonds consolidé du revenu. Quant aux dépenses de l'Office, elles doivent être acquittées à même le Fonds consolidé du revenu soit de façon statutaire, soit à partir de crédit votés annuellement.

Les états financiers de l'Office ne devraient donc démontrer aucun excédent ni déficit, chaque entrée de fonds étant compensée par une sortie équivalente et inversement. C'est aux livres du gouvernement que devrait apparaître tout solde des opérations de l'Office.

Toutefois, les états financiers de l'Office de l'exercice financier terminé le 31 mars 1984 indiquent un excédent de ses revenus sur ses dépenses de près de 500 000 $, ce qui porte l'excédent accumulé à plus de 3 600 000 $. Les revenus de 1983-1984 qui n'ont pas été remis au gouvernement et les dépenses qui n'ont pas été effectuées par son intermédiaire, et qui composent l'excédent de l'exercice, sont les suivants:

	(En milliers $)
Revenus	
Intérêts sur prêts — versements en retard	292
Intérêts sur dépôts bancaires	324
	616
Dépenses	
Pertes sur prêts	108
Intérêts sur dépôts en fidéicommis	15
	123
Excédent des revenus sur les dépenses	493

Nous avons informé l'Office lors de notre vérification de l'année dernière qu'un tel excédent provenait de ce qu'il ne s'en tenait pas à certaines exigences légales à l'égard de ces éléments de ses revenus et dépenses. L'Office avait déjà entrepris des discussions avec le ministère des Finances à ce

sujet ainsi que sur d'autres problèmes connexes. Sur l'excédent accumulé de 3,6 millions $, 2 millions $ ont été remis au ministère en octobre 1984. En plus du solde de 1,6 million $, la situation produisant l'accumulation de l'excédent n'est toujours pas régularisée.

Recommandation

L'Office devrait faire transiter tous ses revenus et dépenses par le ministère des Finances ou par le Fonds consolidé du revenu, selon le cas, en conformité des lois qui régissent ses activités.

Réaction de l'Office

« En principe, nous sommes d'accord avec les remarques formulées à ce chapitre. Au cours des derniers mois, nous avons poursuivi nos discussions entreprises avec le ministère des Finances depuis janvier 1981, pour agencer nos opérations [de façon à éliminer cet excédent] et prévoir le renflouement du déficit du fonds de roulement de la Loi sur le crédit agricole, ce qui pourrait vraisemblablement impliquer des amendements à la loi actuelle.

Des rencontres ont eu lieu avec les représentants du ministère des Finances pour en venir à une solution dans les meilleurs délais. ».

5. Office de la construction du Québec

a. Régime de retraite des salariés de l'industrie de la construction

i. Application des nouveaux taux de rentes

Le 20 janvier 1982, le règlement relatif aux régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction était modifié pour majorer les taux de rentes rétroactivement au 1er janvier 1981. Ce règlement était à nouveau modifié le 29 décembre 1982 pour introduire des taux majorés de rentes, cette fois, rétroactivement au 1er janvier 1982.

Ce n'est qu'en juillet 1983 que l'Office a donné effet à ces modifications au règlement et que les prestations de rentes furent majorées pour se conformer aux nouveaux taux ; des paiements de rétroactivité d'environ 13 millions $ ont alors été effectués.

Recommandation

L'Office devrait appliquer les nouveaux taux de rentes du régime de retraite des salariés de la construction aussitôt que le règlement ci-rapportant est approuvé par le gouvernement.

Réaction de l'Office

« Les délais mentionnés ont été dus à des problèmes techniques au niveau du système de traitement des prestations du régime de retraite. Des mesures ont été prises et de plus une étude du développement fonctionnel est présentement en cours. ».

ii. Rentes aux survivants

Le règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction prévoit que les prestations de rentes versées aux survivants, en vertu du régime de retraite des salariés de l'industrie de la construction, doivent être calculées sur la base des taux de rentes en vigueur à la date du décès du retraité ou du cotisant.

Les prestations de rentes aux survivants d'un retraité ou d'un cotisant décédé entre janvier 1981 et juillet 1983, initiées avant juillet 1983, l'ont été au mauvais taux et ces mêmes prestations n'ont pas été révisées depuis. En effet, jusqu'en juillet 1983 ces prestations ont été calculées avec les taux en vigueur en 1980 et aucun calcul de rétroactivité n'a été fait lorsque l'Office a commencé à donner effet aux nouveaux taux.

Recommandation

L'Office devrait régulariser cette situation.

Réaction de l'Office

« Les travaux d'ajustement manuel des dossiers de rentes aux survivants sont en cours de réalisation et les dossiers auront tous été ajustés à la fin de 1984.

De plus, l'Office prendra les mesures nécessaires pour procéder à ce type d'ajustement de façon automatique. ».

iii. Fichier informatique du statut des retraités

Le fichier informatique contenant l'information sur le statut des retraités présente certaines lacunes :

— Dans le cas de plusieurs retraités, on a constaté que certaines données essentielles dans la détermination du montant de la rente à être versée sont erronées. Ainsi, dans ces cas la rente calculée par le système informatique est inexacte. Le système actuel ne permet toutefois pas la correction de ces données. Dans ces cas, l'Office calcule manuellement le montant de la rente à être versée.

Réaction de l'Office

« Les dossiers sont traités hors système. Quant à l'ajustement dans le fichier informatique, cela sera fait lorsque nous pourrons utiliser la fonction (modification de statut) actuellement en développement. ».

iv. Banque des heures travaillées

Au cours des deux dernières années, l'Office a consacré des efforts à l'identification de transactions qualifiées non identifiées à ses fichiers. C'est ainsi que de nombreuses heures reliées à la retraite ont pu être identifiées et attribuées à des salariés de la construction. Plusieurs de ces heures identifiées se rapportaient à d'anciens salariés maintenant à la retraite. Dans ces cas, un ajustement est requis à l'égard de la rente ou au montant forfaitaire déjà versé à cet ancien salarié ou à ses survivants. Ces ajustements n'ont pas encore été faits par l'Office.

Recommandation

L'Office devrait procéder à de tels ajustements lorsque de nouvelles heures sont attribuées au compte d'un ancien salarié de l'industrie de la construction.

Réaction de l'Office

« Ce problème est similaire à celui concernant les heures connues après la retraite et sera solutionné au même moment »...« l'étude du développement fonctionnel en tiendra compte. ».

v. Enregistrement des heures travaillées

Lors de la mise à la retraite d'un employé de l'industrie de la construction, il se produit des cas où des heures travaillées immédiatement avant la mise à la retraite ne sont pas encore enregistrées aux livres lors du calcul de la rente. Les données concernant ces heures ne sont donc pas incluses dans le calcul de la rente de l'employé retraité.

À partir du 1er octobre 1982, une nouvelle formule est utilisée où l'on demande d'indiquer le dernier mois de travail du salarié afin de tenir compte de ses heures non traitées s'il y a lieu.

Nous réitérons que la situation n'est toujours pas corrigée dans le cas des quelque 1 500 dossiers où il n'avait pas été tenu compte dans le calcul de la rente des heures travaillées immédiatement avant la mise à la retraite.

Réaction de l'Office

« Ces heures étaient non enregistrées au moment de l'établissement des prestations puisqu'elles n'étaient pas connues. Elles sont maintenant enregistrées et seront traitées pour fin de prestation au même moment que les autres heures connues après la retraite. ».

b. Fonds général d'administration

Au 31 décembre 1983, le Fonds général d'administration devait aux Fonds en fidéicommis la somme de 5 429 000 $. L'encaisse et les placements du Fonds général disponibles s'élevaient à la même date à 1 908 000 $. Un fonds en fidéicommis est généralement établi pour contrôler et administrer, en conformité avec les instructions reçues, les ressources acquises d'une tierce partie.

Recommandation

Le système comptable de l'Office ne permet pas de détecter méthodiquement un tel état de choses, de sorte qu'il s'avère impératif que l'évolution des fonds soit suivie d'une façon constante et ordonnée afin que les ressources des fonds en fidéicommis ne soient utilisées que pour les fins auxquelles elles sont destinées.

Les sommes utilisées ont été remboursées en 1984 à même une autorisation de crédit bancaire de 8 000 000 $.

Réaction de l'Office

« Nous avons modifié le système comptable et introduit un concept de sous-caisse de la caisse générale afin d'identifier spécifiquement et sur une base quotidienne la situation de l'encaisse du Fonds général d'administration.

Ce déficit d'encaisse du Fonds général d'administration est identifé quotidiennement et financé à même une marge de crédit d'un montant maximum de 8 millions de dollars. ».

6. Office des services de garde à l'enfance

a. Aide financière aux services de garde — Aide de base pour fonctionnement

Une aide financière de base est accordée par l'Office aux garderies sans but lucratif au contrôle des parents et aux agences de service de garde en milieu familial détentrices d'un permis délivré par l'Office. Cette aide est fonction du nombre de places maximum prévu au permis.

Nous formulons ci-après des commentaires relatifs à l'aide financière accordée.

i. Renouvellement de permis

Nous avons constaté que les délais apportés par l'Office à répondre à certaines demandes de renouvellement de permis ont fait en sorte que des servi-

ces de garde ont bénéficié de subventions alors que leur permis était périmé.

Recommandation

L'Office devrait accélérer le processus de renouvellement des permis.

Réaction de l'Office

« Il est effectivement possible que certains permis aient eu une date d'échéance périmée et cela pour les raisons suivantes :

Le règlement sur les services de garde en garderie n'est en vigueur que depuis le 15 octobre 1983. Les permis antérieurs à cette date étaient émis sur des normes administratives et l'Office ne disposait pas de moyens légaux pour obliger les services de garde à se conformer aux exigences. Il en a donc découlé certains délais pour que des garderies remplissent les conditions, l'Office ne disposant que de moyens incitatifs.

Des problèmes administratifs s'ajoutent à la première dimension puisqu'il s'écoule un mois entre le moment où l'Office renouvelle un permis et le moment où il prend effet au système informatique.

... Enfin vos commentaires sont pertinents et l'Office a déjà mis en marche les correctifs nécessaires.

Une autre action que l'Office a mise en marche est la présentation dans le cadre d'un bill omnibus de la modification de l'article 12 de sa loi, afin que le permis demeure en vigueur jusqu'à ce que l'Office ait décidé de renouveler ou non le permis dans les cas litigieux.

De plus, l'Office procède actuellement au développement d'un système informatique devant accélérer le processus et assurer un meilleur contrôle. ».

ii. Subventions fondées sur le nombre de places disponibles

Chaque garderie sans but lucratif au contrôle des parents et agence de service de garde en milieu familial qui reçoit une subvention de l'Office doit produire trimestriellement un rapport de fréquentation de clientèle.

Nous avons constaté que plusieurs services de garde ne produisaient pas ces rapports de façon régulière. De plus, notre examen de quelques rapports disponibles a démontré que plusieurs services de garde avaient un taux de fréquentation inférieur au nombre de places subventionnées. En conséquence, ces services de garde reçoivent des subventions pour des places qui sont inoccupées de façon constante.

Recommandation

L'Office devrait obtenir en temps prévu tous les rapports de fréquentation des services de garde. Leur analyse devrait permettre d'ajuster les montants de subvention versés bi-mensuellement à certains services de garde dans les cas où la fréquentation démontre une baisse constante de clientèle.

Réaction de l'Office

« Pour l'exercice 1984-1985, l'Office instaure un nouveau système basé sur la réalisation des revenus et faisant ainsi disparaître l'exigence des rapports de fréquentation. La subvention sera dorénavant fonction de la capacité de chaque service de garde à réaliser ses revenus. ».

b. Exigences relatives à la remise des états financiers

La Loi sur les services de garde à l'enfance stipule, entre autres, que le titulaire d'un permis doit remettre annuellement à l'Office un rapport financier de ses opérations.

De plus, les politiques administratives exigent pour tout bénéficiaire ayant reçu une subvention de plus de 10 000 $ au cours d'un exercice financier, que ce rapport soit vérifié par un comptable public.

Nous avons constaté que plusieurs services de garde n'avaient pas produit de rapport financier à l'Office. De plus, d'autres services de garde ayant bénéficié d'une subvention de plus de 10 000 $ avaient fait parvenir des états financiers qui n'avaient pas été vérifiés par un comptable public.

Recommandation

L'Office devrait prendre les mesures pour faire respecter la loi et s'assurer que ses politiques administratives soient appliquées par les services de garde à l'égard des rapports financiers qu'ils doivent produire.

Réaction de l'Office

« La production des états financiers a constitué une préoccupation majeure pour l'Office et cette exigence s'est faite de façon progressive puisque les services de garde ne disposaient pas des moyens nécessaires pour les produire...

Pour le dernier exercice visé, tous les services subventionnés ont présenté leurs états financiers, parfois en retard, parfois non vérifiés. En avril 1984, l'Office a procédé à la révision du système et à l'élaboration de nouvelles normes de subvention liant l'admissibilité à l'exigence de la présentation des états financiers ; les services de garde ne pouvant recevoir leur subvention sans présentation de

ceux-ci. Nous sommes maintenant assurés que les services de garde subventionnés présenteront leurs états financiers à l'Office, lesquels doivent être vérifiés.

L'Office a aussi demandé des modifications à l'article 13 de sa loi dans le cadre du bill omnibus, afin que les services de garde puissent faire vérifier leurs états financiers par les trois corporations professionnelles de comptables mentionnées au Code des professions (c.a., c.g.a., r.i.a.). ».

7. Raffinerie de sucre du Québec

Exigences de la Loi sur la Raffinerie de sucre du Québec

i. Règlement sur les effectifs, normes et barèmes

Nous notions à notre Rapport de l'an dernier (p. 141), que le règlement concernant les effectifs, normes et barèmes régissant le personnel de la Raffinerie, bien qu'adopté par son Conseil d'administration le 2 juin 1983, n'avait pas été entériné par le gouvernement.

Ce règlement n'étant pas encore autorisé par le gouvernement, nous avons formulé la restriction suivante dans le Rapport du vérificateur sur les états financiers de la Raffinerie de l'exercice terminé le 31 mars 1984:

« Autorisation des opérations

La Loi sur la Raffinerie de sucre du Québec, sanctionnée et entrée en vigueur le 23 juin 1982, stipule que la Raffinerie ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, adopter des règlements concernant l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne.

Bien que le règlement établissant les effectifs, les normes et les barèmes concernant la nomination et la rémunération du secrétaire ainsi que les autres officiers et employés de la Raffinerie ait été approuvé par le Conseil d'administration de la Raffinerie le 2 juin 1983, il n'a pas encore été entériné par le gouvernement du Québec.

Cette absence d'autorisation du gouvernement ne m'a pas permis de m'assurer si les opérations de la Raffinerie avaient été effectuées conformément à ces dispositions de sa loi constitutive. ».

Recommandation

Pour fins de vérification des opérations régissant le personnel de la Raffinerie et considérant aussi que certains employés bénéficient déjà de certains avantages (rémunération variable et usage d'une automobile), la Raffinerie doit faire entériner un règlement sur ces sujets.

Réaction de la Raffinerie

« Le Conseil d'administration et la direction de la Raffinerie ont fait toutes les démarches nécessaires ou utiles pour faire entériner ce Règlement par le gouvernement.

Entre-temps, la Raffinerie est bien loin d'avoir abusé de la situation. Bien au contraire, en l'absence de Règlement dûment entériné, les salaires et les conditions de travail du personnel cadre et non syndiqué de la Raffinerie (les employés de bureau ont formé un syndicat au cours de l'exercice 1983-1984) ont été gelés à ce qu'ils étaient au 30 juin 1983. Comme il y avait eu, au 1er juillet 1982, alors qu'on était au plus fort de la crise économique, un gel général des salaires et conditions de travail de l'ensemble des employés du secteur public, la dernière révision des salaires et conditions de travail des cadres et des employés non syndiqués de la Raffinerie date du 1er juillet 1981.

Par contre, depuis le vote de la loi qui assujettissait pour la première fois la Raffinerie à faire entériner par le gouvernement un Règlement à ce sujet, le 23 juin 1982, la Raffinerie a poursuivi son développement faisant, entre autres, raffiner à forfait du sucre de betterave et de canne et commercialisant elle-même plusieurs dizaines de milliers de tonnes de sucre blanc emballé sous la marque « Marie Perle ». Elle a dû par conséquent renforcer sa direction et organiser des services nouveaux, comme celui des Ventes. Elle a donc dû recruter, dans le milieu industriel, quelques cadres supérieurs, ce qu'elle n'aurait pu faire sans offrir à ceux-ci des conditions de travail comparables à celles qui existent, non pas dans l'Administration gouvernementale, mais dans le secteur industriel concurrentiel dans lequel elle évolue.

Les traitements offerts à ces quelques personnes, non seulement se situent à l'intérieur des fourchettes prévues au Règlement approuvé par le Conseil d'administration, mais encore ils ont été fixés à un niveau tel qu'ils soient compatibles avec ceux payés pour des postes de responsabilités équivalentes dans le secteur public. Par contre, le Conseil d'administration, dont c'est la responsabilité et qui est bien placé pour en juger, a estimé que pour les officiers l'usage d'une automobile et le mécanisme d'une rémunération variable étaient des avantages normaux prévus à peu près toujours dans les conditions de travail des gens de ce niveau de responsabilités dans l'industrie sucrière, notamment. Par ailleurs, depuis l'implantation du mécanisme de rémunération variable, un boni n'a été versé à ce titre qu'à un seul employé, et cela, en 1982. ».

ii. Plan de développement

L'article 29 de la Loi sur la Raffinerie de sucre du Québec mentionne que la Raffinerie doit chaque année faire approuver par le gouvernement son plan de développement. Bien que cette loi soit en vigueur depuis le 23 juin 1982 et que nous ayons signalé cette lacune dans notre Rapport de l'an dernier (p. 141), aucun plan de développement n'a encore été soumis au gouvernement pour approbation.

Recommandation

Les autorités de la Raffinerie devraient soumettre le plan annuel de développement au gouvernement pour approbation.

Réaction de la Raffinerie

« Il est exact que la Raffinerie a l'obligation, depuis la Loi du 23 juin 1982, de présenter annuellement au gouvernement un plan de développement. Néanmoins, elle doit, pour le faire intelligemment, disposer préalablement des éléments fondamentaux lui permettant de faire des choix éclairés, ce qui implique déjà un certain délai de présentation du moins pour un premier plan.

Dans un premier temps, il lui a paru essentiel de préciser quelle avait été l'évolution récente des structures et des perspectives de l'industrie des édulcorants dans le monde et surtout au Canada, v.g. l'industrie du sucre de canne par rapport à celle de betteraves ou de maïs ; les gains de productivité relatifs ; l'élaboration des prix sur le marché mondial et sur le marché extérieur canadien. Ces travaux ont pris beaucoup plus de temps que prévu, compte tenu des nombreux postulats sans fondement qui ont cours à l'égard de cette industrie au Canada.

Ensuite, les réactions des raffineurs de sucre de canne à l'adoption de la Loi et les événements qu'ils précipitaient obligeaient la Raffinerie à se réintroduire, dès le début de 1983, sur le marché du sucre blanc. Depuis cette époque, une série de changements structurels majeurs sont survenus qui ont remis successivement en cause l'appréciation déjà extrêmement difficile des paramètres nécessaires à l'élaboration du plan de développement de l'entreprise dans son secteur industriel.

Ainsi, à titre d'exemple, plusieurs changements successifs ont été effectués dans la réglementation américaine concernant l'exportation aux États-Unis de mélanges de sucre avec d'autres produits tels la farine ou le dextrose. Or, ces exportations lucratives occupent une part sensible de la capacité de production des raffineries canadiennes et conditionnent, par conséquent, dans une large mesure la possibilité et le coût du raffinage de sucre à forfait par ces entreprises pour la Raffinerie de sucre du Québec. C'est également le cas de l'accusation du Club des Raffineurs Canadiens de sucre de canne qui amenait la fermeture de la routière canado-américaine, empêchant pendant de nombreux mois la Raffinerie de faire raffiner son sucre à forfait aux États-Unis jusqu'à ce que le Tribunal anti-dumping du Canada juge cette prétention non fondée.

Par ailleurs, il s'est produit depuis dix-huit mois un extraordinaire mouvement de concentration dans l'industrie canadienne des édulcorants : acquisition de Westcane Sugar par Lantic Sugar, vente par Redpath-Labatt de Zymaize, une fabrique de sirop de maïs, au seul autre manufacturier canadien, C.P.C. International, et, enfin, plus récemment, l'acquisition par Lantic Sugar de St.Lawrence Sugar. Ces événements de nature extraordinaire ont évidemment une influence majeure sur, par exemple, les perspectives de vente de sucre de la Raffinerie ou l'intensité de la concurrence domestique et ils ont exigé de la part de l'entreprise une analyse minutieuse de leurs implications sur les prémisses de base du plan de développement.

La mise au point de ce plan de développement a donc dû faire l'objet de nombreux travaux qui ont plusieurs fois dû être remis en cause. Sa présentation au gouvernement pour approbation ne saurait cependant tarder. ».

8. Régie des assurances agricoles du Québec

Assurance-stabilisation — Admissibilité au régime des producteurs de porcs à l'engraissement

En vertu du régime d'assurance-stabilisation des revenus des producteurs de porcs à l'engraissement (L.R.Q., chapitre A-31), le producteur qui veut être admis à participer au régime doit notamment « posséder à titre de propriétaire les porcs qu'il assure et fournir à la Régie une déclaration assermentée à cet effet si elle lui en fait la demande par écrit et être libre de tout contrat ou entente avec une tierce personne lui assurant directement ou indirectement un montant garanti pour la production de ses porcs ».

La vérification du respect de ces prescriptions par les producteurs ne peut être faite que par l'analyse des dossiers contenant les déclarations assermentées et les conventions de financement, de vente, ou de nantissement intervenues entre ceux-ci et une coopérative, meunerie ou bailleur de fonds.

Lors de notre vérification nous avons constaté un cas où il nous semblait fort douteux que le producteur soit propriétaire des porcs assurés. Devant cette constatation, nous avons analysé 13 autres dossiers sur cet aspect particulier. Bien que nous n'ayons pas retracé parmi ceux-ci d'autres dossiers où la propriété était aussi douteuse, nous avons sélectionné quatre conventions passées entre un producteur d'une part et une meunerie, coopérative ou bailleur de fonds d'autre part du type de celles rencontrées lors de cet examen.

Compte tenu de la teneur de la première convention qui nous apparaissait incompatible avec les prescriptions du régime et aussi du contenu de certaines clauses des autres conventions sélectionnées lors de notre second examen, nous avons soumis ces conventions à une expertise juridique. Notre demande avait trois buts: a) obtenir une interprétation sur le doute sérieux quant à la propriété des porcs dans le premier cas, b) nous assurer que les nombreuses garanties consenties par les propriétaires de porcs dans les autres conventions, n'avaient pas pour effet de leur faire perdre leurs attributs de propriétaire ou d'obtenir une garantie directe ou indirecte d'un montant pour la production de porcs et c) nous assurer que l'esprit général des régimes d'assurance-stabilisation, qui ont pour principal objectif de garantir aux producteurs un revenu annuel net positif, n'était pas détourné au profit de bailleurs de fonds ou de fournisseurs.

Notre conseiller juridique nous avise que dans le premier cas soumis, le producteur n'est pas propriétaire des porcs assurés mais un simple éleveur à forfait. Ainsi, les porcs élevés sont la propriété du meunier-bailleur de fonds plutôt que du producteur, ce qui contribue à exclure ce dernier du régime. Cependant, il a reçu des compensations de 21 564 $ en 1981-1982 et 66 309 $ en 1983-1984. Cette entente remonte à quelques années et rien au dossier n'indique qu'elle n'est plus en vigueur.

Quant aux autres conventions, notre conseiller juridique en vient à la conclusion qu'elles contiennent des ambiguïtés, des contradictions et des imprécisions et que certains privilèges exclusifs consentis par le producteur aux fournisseurs ou bailleurs de fonds se situent aux limites permises pour respecter la lettre et l'esprit du régime. Néanmoins, il retient l'interprétation la plus favorable possible aux producteurs en concluant que les quatre conventions soumises sont conformes aux conditions d'admissibilité indiquées précédemment. Il souligne cependant que les termes des conventions utilisés sont tels qu'ils pourraient donner lieu à des interprétations contraires par un tribunal qui pourrait être appelé à se prononcer sur la conformité de ces conventions avec les textes législatifs et réglementaires qui créent le régime.

Recommandation

La Régie devrait s'assurer de la conformité aux exigences du régime des ententes conclues entre les producteurs et les fournisseurs ou bailleurs de fonds dans la détermination de l'admissibilité des producteurs.

Réaction de la Régie

« Sur l'ensemble des dossiers examinés par les agents du vérificateur, cinq cas leur paraissaient requérir une expertise juridique. Le conseiller juridique du vérificateur après une étude de 30 pages produite en quatre mois et demi parvient à la conclusion suivante qui est fort différente de celle énoncée plus haut:

— *« Après étude de la Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles (L.R.Q. chapitre A-31) et du régime d'assurance-stabilisation des revenus de porcs à l'engraissement, nous en sommes venus à la conclusion qu'une seule des conventions que vous nous avez soumises soulève des difficultés d'interprétation qui peuvent avoir comme conséquence de rendre les producteurs concernés non conformes aux conditions d'admissibilité et de participation tel que stipulé à l'article 2 du régime. »*

La conclusion relative aux quatre autres cas *se retrouve aux pages 13, 17, 22 et 27 et se lit comme suit:*

— *« Nous sommes d'opinion que cette convention est conforme aux conditions d'admissibilité prévues aux paragraphes c) et d) du régime d'assurance-stabilisation. »*

Par ailleurs, en aucun endroit dans l'avis juridique il n'est mentionné que certaines clauses se situent aux limites permises pour respecter l'esprit et la lettre du régime. Ce n'est qu'après avoir fourni notre réaction initiale que le conseiller juridique a été appelé à se prononcer sur les commentaires du Bureau du Vérificateur portant sur l'esprit et la lettre du régime.

Il conclut une seconde fois que les dossiers sont conformes aux dispositions du régime tel qu'il en faisait état dans son avis initial. Tout au plus admet-il qu'une interprétation contraire à celle qu'il a donnée dans l'avis du 31 août pourrait être retenue par un autre.

Soulignons que les « ambiguïtés, contradictions et imprécisions » soulevées concernent les liens entre les parties au contrat, en l'occurence le producteur et le prêteur, et non ceux entre le producteur et la Régie.

Bref, cette question concerne un aspect secondaire de l'avis plutôt qu'aux véritables conclusions, d'autant plus que la conformité des dossiers de ce régime avait été examinée en 1982-1983 par le Bureau du Vérificateur sans qu'aucun commentaire ait été soulevé. Conséquemment, les dossiers demeurent conformes au régime.

De plus, les commentaires du Bureau du Vérificateur omettent de mentionner l'état des primes très substantielles versées par le producteur dont l'éligibilité est questionnée. Pour bénéficier de la protection de l'assurance, celui-ci s'est acquitté de cette prime au cours de l'année 1981-1982, 1982-1983 et 1983-1984 tel que l'exige le régime auquel il a adhéré pour cinq ans.

Pour conclure, mentionnons que la décision d'admettre un producteur ou de maintenir sa participation au régime découle de la conformité qui peut être établie à partir d'un ensemble de documents examinés par la Régie dont les contrats de financement auxquels le conseiller juridique réfère. Ainsi, à titre d'exemple, la Régie examinera entre autres le statut de l'entreprise, les certificats de classement des animaux, les preuves de ventes, le nom des bénéficiaires des chèques émis après la vente, la liste des fournisseurs des producteurs, etc. ».

9. Régie de l'assurance automobile du Québec

a. Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile

La Loi sur l'assurance automobile prévoit le paiement, par la Régie, de rentes et de montants forfaitaires ainsi que le remboursement de frais occasionnés par un accident impliquant un véhicule automobile. Ces indemnités se sont élevées à 167 millions $ pour l'exercice financier terminé le 29 février 1984.

Nous avons vérifié le système de paiement de ces indemnités et avons examiné à cette fin les procédures d'autorisation et de déboursé des indemnités et les données contenues aux fichiers de l'indemnisation des victimes d'accidents. Nous avons également vérifié les contrôles informatiques de l'indemnisation. Cette étude a été complétée par la vérification d'un échantillon représentatif de transactions.

Ce travail nous permet de conclure que le contrôle interne sur le paiement des indemnités est insuffisant. En effet, la qualité des décisions prises repose essentiellement sur la vigilance et l'intégrité de l'agent d'indemnisation responsable d'un dossier. De plus, tel que l'a rapporté le vérificateur interne de la Régie, le contrôle de la qualité du travail des agents d'indemnisation n'est pas suffisant.

En outre, le système informatique ne permet pas de repérer l'absence d'attestations ou de preuves requises en vertu des lois, règlements ou directives administratives. De plus, on ne retrouve pas toujours d'indication que les agents d'indemnisation ont vérifié si les transactions particulières qu'ils ont autorisées ont été traitées correctement par le système informatique. Enfin, nous constatons l'insuffisance d'un contrôle général qui consiste à s'assurer que les données transmises à l'ordinateur sont compatibles avec celles qui en ressortent après traitement. Ce sont autant de facteurs qui réduisent la fiabilité du système de paiement des indemnités.

Nous avons été mis au courant que la Régie développe présentement un nouveau système sur l'indemnisation.

Recommandation

Nous recommandons à la Régie de prévoir à son nouveau système d'indemnisation les contrôles suivants:

— la vérification informatique du respect des procédures administratives;

— une supervision adéquate de la qualité du travail des agents d'indemnisation;

— une procédure assurant la révision systématique par les agents d'indemnisation des transactions particulières qu'ils font traiter par le système informatique;

— une conciliation générale adéquate des données transmises à l'ordinateur avec celles qui en ressortent après traitement.

Réaction de la Régie

« Le système informatique ne contient pas tous les contrôles désirés. C'est d'ailleurs un des motifs qui a justifié la conception de nouveaux systèmes qui devraient être opérationnels dans deux ans. Il serait trop lourd et complexe de modifier le système actuel de façon majeure.

En ce qui concerne le contrôle de qualité, des contrôles par échantillons sont à être implantés et vont s'intégrer dans les opérations en cours d'année. Il en est de même de certains contrôles par sélection des données de production.

Il existe une procédure (...) sur la vérification des états de dossiers suite à l'inscription d'une transaction. Un rappel a été fait aux agents d'indemnisation sur le suivi de cette procédure et une vérification ultérieure suivra (...). ».

b. Contrôle sur la perception des revenus

La Régie surveille, à l'aide de systèmes de contrôle des revenus, que l'émission des certificats d'immatriculation et de permis de conduire s'effectue correctement. De plus, la Régie a instauré en 1982 un système informatique qui surveille la séquence numérique des formulaires à incidence monétaire. Cependant, les informations obtenues de ce système ne sont pas toujours exactes. Ce contrôle particulier est à la base du contrôle général de la Régie sur l'intégralité de ses revenus et de ceux qu'elle perçoit pour le ministère des Transports. À cause de la faiblesse de ce contrôle, on ne peut s'assurer que toutes les incidences monétaires des formulaires sont connues et surveillées par les responsables des systèmes de l'immatriculation et des permis de conduire.

La Régie s'efforce de compenser l'absence d'un contrôle systématique sur la continuité numérique des formulaires à incidence monétaire par des procédés alternatifs de vérification.

Recommandation

La Régie devrait instaurer sans délai un contrôle systématique sur les formulaires à incidence monétaire.

Réaction de la Régie

« Le système informatique (surveillant la séquence numérique des formules à incidence monétaire) a été développé il y a quelques années alors que les activités de gestion du Code de la sécurité routière étaient sous la responsabilité du Bureau des véhicules automobiles.

La Régie a constaté depuis qu'elle en est l'usager que ce système n'est pas satisfaisant puisqu'il ne peut être appliqué de façon complète en raison de l'impraticabilité de ses principes de base (...).

Cependant, tous les efforts sont faits pour tirer le maximum du système existant. Les mises à jour des formulaires périmés ont été faites telles qu'il a été recommandé par le vérificateur général.

Comme mesure future, le système est actuellement en révision pour faire en sorte que chaque centre de services ou chaque agent qui utilise des pièces à incidence monétaire devienne responsable de justifier l'utilisation de chaque pièce sur une base périodique (...). ».

10. Régie de l'assurance-maladie du Québec

a. Validation de l'éligibilité des bénéficiaires

Notre vérification des opérations de l'exercice financier 1982-1983 nous avait permis de constater que dans les cas où la composition du numéro d'assurance-maladie, rapporté sur les demandes de paiement, était déclaré mathématiquement valide par le système informatique, le fichier des bénéficiaires n'était pas utilisé pour la validation de l'éligibilité des bénéficiaires pour les demandes de paiement inférieures à 500 $.

Au cours de l'exercice 1983-1984, le minimum de 500 $ a été progressivement abaissé. Depuis le début de l'année 1984 la validation de l'éligibilité des bénéficiaires avec le fichier se fait pour toutes les demandes de paiement.

Quoique les systèmes en place à la Régie permettent maintenant de signaler les bénéficiaires inéligibles, les résultats demeurent les mêmes puisque la Régie n'exerce aucun suivi sur les demandes de paiement payées pour ces bénéficiaires. Dans ces cas, la Régie ne récupère pas auprès des bénéficiaires inéligibles le montant des honoraires versés aux professionnels de la santé.

Nous avons évalué sommairement à plus de 1 500 000 $ les demandes de paiement payées par le système de traitement des réclamations des professionnels à l'acte pour des bénéficiaires inéligibles.

Recommandation

Une analyse des cas d'inéligibilité détectés devrait être effectuée. À la lumière des résultats de cette analyse, les montants ainsi versés devraient être récupérés auprès des bénéficiaires inéligibles.

Réaction de la Régie

« Basée sur l'expérience des années antérieures qui avait révélé un très faible taux de récupérabilité, une étude a été effectuée au cours de l'année par le service du Développement et de l'Évaluation des contrôles dans le but d'évaluer la rentabilité de traiter les cas d'inéligibilité détectés. Selon les résultats de l'étude, la récupération la plus optimiste possible des sommes versées à des bénéficiaires inéligibles serait déficitaire par rapport aux coûts à encourir pour traiter les rejets.

À la lumière des ces résultats, l'étude se poursuit selon les deux volets ci-après:

— *Un projet-pilote visant à traiter un échantillonnage de rejets est en voie d'élaboration et a pour but de mesurer d'une façon plus précise, la rentabilité exacte de cette opération. Ce*

projet comprendra une détermination des critères de récupération et permettra d'établir un pourcentage de « récupérabilité ».

— *Parallèlement à ce projet, d'autres travaux sont en cours depuis février 1984, dans le but d'identifier des alternatives permettant de contrôler l'éligibilité des bénéficiaires avec plus d'efficacité et à meilleur coût. ».*

b. Faiblesse de contrôle sur les mécanismes de correction

Les demandes de paiement reçues pour des services médicaux rendus à l'acte et qui ne franchissent pas les règles de validation informatique sont rejetées par le système. Elles font par la suite l'objet de corrections avant d'être soumises à nouveau aux règles de validation informatique.

Nous avions signalé à notre Rapport de l'an dernier (p. 146) que le contrôle interne exercé sur les mécanismes de correction du système de paiement des professionnels de la santé nous apparaissait déficient parce que le travail de correction n'était pas suffisamment supervisé. Cette déficience n'a pas encore été corrigée.

Recommandation

L'implantation d'un système de contrôle de la qualité corrigerait cette faiblesse du contrôle interne, permettrait une meilleure supervision du travail effectué et uniformiserait le règlement des demandes de paiement à corriger.

Réaction de la Régie

« La Régie a informé le vérificateur général que le nouveau processus de supervision qui avait été initié par la Régie, préalablement à sa recommandation, a été expérimenté en octobre 1983 et ... [est] implanté depuis août 1984. ».

c. Mécanismes de contrôle sur les programmes

L'administration des programmes dont le coût a atteint au 31 mars 1984 la somme de 1 587 millions $ nécessite un ensemble de mécanismes de contrôle portant sur l'admissibilité des bénéficiaires ainsi que sur la conformité, l'authenticité, la fréquence et la pertinence des services payés par la Régie.

Parmi les mécanismes de contrôle mis en place par la Régie, la vérification des services rendus auprès des bénéficiaires, par le biais de confirmations, en est un d'importance.

Nous avons constaté que cette vérification a été à toutes fins pratiques suspendue à compter de septembre 1983.

Nous avons également remarqué une baisse du volume d'activités du service des enquêtes de la Régie.

Recommandation

Des contrôles adéquats devraient être maintenus sur l'admissibilité des bénéficiaires et sur les services.

Réaction de la Régie

« Le système « vérification des services rendus » a été révisé au cours de l'exercice et la nouvelle version a été implantée le 1er août 1984. Cette nouvelle version comporte des changements importants:

— *L'échantillonnage de 540 000 cas selon l'ancien système est beaucoup trop élevé et coûteux et ne peut se justifier en fonction des techniques scientifiques d'échantillonnage. Le nouveau système portera sur un nombre de cas beaucoup plus restreint.*

— *Soulignons que le nouveau système entraînera une diminution importante des coûts d'opération, et surtout, qu'il produira des résultats plus efficaces. En effet, en plus de maintenir environ 26 000 cas de vérifications selon une base de sélection universelle, des cibles (situations de risque) seront identifiées et feront l'objet de vérifications spécifiques.*

Il est vrai que le nombre de vérifications a été réduit considérablement pendant la période du 1er septembre 1983 au 31 mars 1984. Toutefois, cette réduction a permis le financement de l'étude du nouveau système et le développement des applications informatiques nécessaires et ce, tout en maintenant un minimum de 10 589 cas qui ont été soumis à la vérification.

La Régie procède présentement à l'élaboration d'une politique générale portant sur le contrôle des programmes. Cette politique devrait permettre de satisfaire à la recommandation du vérificateur général en déterminant, notamment, les niveaux de contrôle qui doivent être exercés pour assurer une gestion adéquate des programmes. ».

d. Traitement des services médicaux rendus hors du Québec

Nous avions signalé à notre Rapport de l'an dernier (p. 147) l'utilisation inappropriée d'un code permettant de passer outre à des règles de validation (code de force) pour les demandes de paiement pour des services médicaux rendus hors du Québec. Nous avions alors souligné l'absence de procédures de contrôle entourant l'utilisation des codes de force. Cette lacune persiste encore au 31 mars 1984.

Recommandation

Quoique la Régie procède actuellement à la révision du système de traitement des services rendus hors du Québec, nous réitérons nos recommandations sur l'utilisation des codes de force, notamment :

— Leur utilisation devrait être signalée sur le rapport informatique concerné de sorte qu'il soit possible d'identifier les dossiers qui en ont fait l'objet ;

— Les directives régissant leur emploi devraient être mieux définies et leur utilisation devrait, dans certains cas, faire l'objet d'une autorisation expresse ;

— Des procédés de contrôle de la qualité devraient être appliqués de façon systématique à l'égard de leur utilisation.

Réaction de la Régie

« Le vérificateur général est informé, par le biais des suivis trimestriels que nous lui avons remis, des mesures qui ont été retenues et des échéanciers qui ont été établis.

En résumé, ces suivis indiquent que les recommandations du vérificateur général ont été retenues et qu'elles seront considérées. La première partie de la recommandation a été intégrée dans la version 12 dont l'implantation est prévue pour octobre 1984. La deuxième partie et la troisième partie de la recommandation seront réalisées à l'automne 1984 et seront mises en application au cours de l'exercice 1984-1985. ».

e. Évaluation des services médicaux rendus hors du Québec

Notre vérification des services médicaux rendus hors du Québec au Canada nous a permis de relever plusieurs erreurs dans la détermination des montants admissibles.

Recommandation

Face à ces erreurs fréquentes d'évaluation, il nous apparaît justifié de recommander l'instauration de contrôles plus rigoureux sur la qualité du traitement des demandes de paiement pour des services médicaux rendus hors du Québec au Canada.

Réaction de la Régie

« Les gestionnaires de la Régie sont déjà sensibilisés à ce problème qui est inhérent aux modalités d'application du programme concernant les services médicaux rendus hors du Québec. Ce programme requiert beaucoup d'interprétation et d'interventions manuelles.

C'est, en fait, pour ces raisons qu'un projet de révision du système a été retenu parmi les priorités de développement et inclus dans le plan de développement informatique.

Notons cependant que l'entrée en vigueur, en mai 1984, de la facturation interprovinciale constitue un des éléments majeurs du projet de révision. Cette facturation devrait permettre l'établissement de mécanismes de validation sur une base beaucoup plus systématisée, ce qui devrait corriger, en grande partie, la situation décrite par le vérificateur général.

De plus, si le gouvernement du Québec décidait d'appliquer la Loi canadienne C-3 concernant les régimes provinciaux d'assurance-santé, une systématisation du traitement de ce type de services s'effectuerait, éliminant ainsi à la source les possibilités d'erreurs. ».

11. Régie des rentes du Québec

La Régie des rentes du Québec a pour principal objet de verser des rentes et autres prestations aux travailleurs québécois cotisant au régime des rentes du Québec et aux personnes à leur charge. Elle assure ainsi à ces derniers une protection de base contre la perte de revenu résultant de la retraite, de l'invalidité ou du décès. La Régie a versé durant l'exercice financier terminé le 31 mars 1984 des prestations s'élevant à près de 1,3 milliard $.

La Régie est également responsable pour le Québec de l'administration de la Loi sur les allocations familiales (L.R.Q., chapitre A-17). Elle a versé à ce titre en 1983-1984 environ 183 millions $.

a. Solde du compte du régime de rentes du Québec et financement de ce régime

La Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9 et modifications) adoptée en 1965 prévoit l'accumulation de fonds dans un compte à partir duquel sont payées les prestations offertes par le régime. Ce compte est alimenté par des cotisations des employeurs et des travailleurs. Le taux de cotisation s'élève, depuis la mise en vigueur du régime, à 3,6 % des gains cotisables des travailleurs.

Ce taux de cotisation, qui était plus que suffisant pour couvrir les prestations versées et les frais d'administration au cours des premières années du régime, a permis de faire des placements et des revenus sur ces placements et d'accumuler ainsi un actif net de 9,6 milliards $ au 31 mars 1984. Il était cependant prévu dès l'origine que le taux de 3,6 % ne suffirait pas toujours à couvrir les déboursés et qu'il faudrait augmenter les rentrées de fonds au

cours des années 1980. Les analyses actuarielles publiées par la Régie depuis la mise en vigueur du régime ont toutes confirmé ces prévisions initiales.

En mars 1984, la Régie des rentes a déposé à l'Assemblée nationale une analyse actuarielle de l'état du compte de la Régie. Cette étude, effectuée en date du 31 décembre 1982, confirme et précise deux tendances notées dans les analyses antérieures.

L'analyse montre d'abord qu'en maintenant le taux de cotisation actuel, on doit ajouter aux cotisations à partir de 1983 une proportion de plus en plus grande des revenus de placements, pour couvrir les déboursés du régime. À partir de 1991, en plus d'utiliser tous les revenus de placements à chaque année, on devra ajouter une part croissante des placements mêmes, jusqu'à leur épuisement en 1999 où le compte de la Régie devient à sec.

L'autre tendance de l'analyse démontre que sur une période de 50 ans, le taux de cotisation actuel permet de moins en moins de couvrir les déboursés prévus du régime. En effet, les cotisations s'élèvent présentement à 3,6 % de la masse salariale cotisée, tandis que les déboursés de 1983 représentent déjà 4,1 % de cette même masse salariale; les déboursés prévus passent à 6,7 % en 1999 (l'année où le compte serait à sec si le taux de cotisation demeurait inchangé) et à 12,5 % en 2033.

Le rapport annuel 1983-1984 de la Régie traite du financement du Régime dans les termes suivants:

« Il convient de rappeler que le financement du Régime de rentes du Québec n'est pas fondé sur les mêmes objectifs que ceux des régimes privés. En effet, le Régime de rentes est plutôt financé selon le concept de la répartition avec réserve, en vertu duquel l'équilibre financier est lié à l'interdépendance et à la solidarité des générations.

Selon le système de la répartition, la réserve a pour objet premier de maintenir un certain équilibre financier au cours de plusieurs années, en amortissant les fluctuations démographiques et économiques.

Dans la mesure où cette réserve est importante, elle sert aussi à promouvoir le développement économique. Ce rôle est cependant indirect et même accessoire, dans la perspective stricte du financement de la sécurité sociale.

Lorsqu'il est fait mention que la réserve est relativement moins importante aujourd'hui, il ne faut pas en conclure que la capacité de payer les prestations soit mise en jeu. Il faut plutôt comprendre qu'il y a lieu de revoir, comme cela était d'ailleurs prévu lors de l'implantation du Régime en 1965, les mécanismes de financement du Régime de façon à rééquilibrer l'effort de chaque génération. ».

b. Paiement des rentes

La Régie des rentes doit tenir un registre, appelé registre des gains, contenant les renseignements qui se rapportent aux gains et contributions des cotisants et qui sont nécessaires pour déterminer le montant de toute prestation.

Nous faisons état depuis plusieurs années de lacunes dans le système d'inscription à ce registre. Ces lacunes ont pour principal résultat que les inscriptions requises ne sont pas toutes effectuées ou le sont incorrectement, de sorte qu'il arrive que des prestations moindres que celles prévues par la loi sont versées par la Régie.

Nous avons recommandé dans nos Rapports antérieurs à l'Assemblée nationale concernant les exercices financiers 1978-1979 et 1981-1982, que la Régie effectue comme mesure compensatoire une recherche systématique pour retracer les gains de tout bénéficiaire dont le registre individuel n'indique aucun gain pour une ou plusieurs années. Cette recherche ne corrigerait pas les faiblesses du système qui produisent des erreurs d'inscription ou des omissions dans les dossiers des cotisants. Le palliatif permettrait cependant de retrouver un nombre important d'inscriptions manquantes susceptibles, si elles étaient effectuées, d'augmenter les prestations des bénéficiaires actuels. Il faudrait bien sûr étendre la mesure à tous les cotisants et particulièrement aux tout prochains bénéficiaires.

En raison de la faiblesse du système d'inscription des gains et contributions, notre vérification a porté cette année sur l'ensemble des prestations versées par la Régie à quelque 500 000 bénéficiaires du régime de rentes.

Nous avons sélectionné pour ce faire les dossiers de près de 300 bénéficiaires à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue. Nous avons ensuite vérifié au registre de chaque bénéficiaire l'inscription de tous ses gains et contributions ainsi que le calcul de ses prestations.

Ce sondage a confirmé les faiblesses du système puisque nous avons décelé que les prestations payées à 47 bénéficiaires inclus à notre échantillon étaient insuffisantes. La projection de ces résultats sur l'ensemble de la population des bénéficiaires de la Régie nous indique que cette dernière aurait dû verser au cours de l'exercice environ 4,8 millions $ de plus que le 1,282 milliard $ effectivement versé.

Ces paiements insuffisants sont tous causés par l'absence d'inscription de gains ou contributions aux comptes des cotisants au registre des gains. Les omissions observées sont de deux ordres.

Nous avons d'abord relevé 33 cas de contributions inférieures au minimum requis. Dans ces cas, les employeurs avaient été cotisés à la place des

bénéficiaires, mais les remises concernées n'ont pas été portées aux comptes de ces derniers. Cela a eu pour effet, selon notre projection, de diminuer les prestations versées de 1,9 million $ pour l'exercice 1983-1984.

Dans 14 autres cas, des inscriptions n'ont pas été faites au registre, et à deux reprises dans le cas de quatre bénéficiaires, parce que les données reçues du ministère du Revenu étaient erronnées ou ont été considérées incomplètes par la Régie. Ces situations peuvent se produire notamment parce que le système d'identification du ministère, qui vise des objectifs particuliers et utilise aussi d'autres moyens de contrôle, n'atteint pas toujours l'exactitude exigée par le système d'identification de la Régie à l'égard du nom et du numéro d'assurance sociale du cotisant. Cette cause a également diminué les paiements de la Régie de 2,9 millions $ au cours du même exercice, selon la projection de nos résultats à l'ensemble de la population des bénéficiaires de la Régie.

Recommandation

La Régie des rentes du Québec devrait revoir en profondeur le système d'inscription au registre des gains de manière à éliminer le paiement à ses bénéficiaires de prestations moindres que celles prévues par la loi. Nous réitérons de plus comme mesure immédiate notre recommandation formulée dans deux de nos précédents Rapports à l'effet d'entreprendre une recherche systématique pour retracer les gains de tout bénéficiaire dont le registre individuel n'indique aucun gain pour une ou plusieurs années.

La Régie devrait plus spécifiquement épuiser tous les moyens à sa disposition pour attribuer à ses cotisants et transférer à leurs comptes au registre des gains les données non identifiées reçues du ministère du Revenu à l'égard de gains et contributions. Elle devrait faire aussi ce même travail d'attribution et de transfert aux comptes individuels du registre des gains pour les contributions versées par les employeurs en raison de retenues insuffisantes de leur part.

Réaction de la Régie

« Nous sommes d'accord avec les différents volets de la recommandation.

Relativement à la recommandation sur le registre des gains, mentionnons que la Régie a fait de la clientèle cotisante sa grande priorité notamment au niveau de la révision complète du système supportant le traitement des données de cette clientèle. Le tout se fait en étroite collaboration avec le ministère du Revenu. Une telle révision exige des efforts énormes et des coûts importants qu'il nous faut étaler sur 2 à 3 ans.

En ce qui concerne...[la mesure à prendre immédiatement]..., une étude interne nous a démontré la pertinence de cette suggestion. La Régie s'est engagée à faire des efforts intenses dans le sens de la recommandation. Il faut tout de même tenir compte de la charge de travail impliquée.

[Pour le deuxième volet de la recommandation]... un projet d'épuration du fichier des gains non identifiés est présentement en cours. Des résultats significatifs sont déjà à signaler pour des dossiers actifs. ».

c. Administration de la Loi sur les allocations familiales

La Régie des rentes effectue le paiement des allocations familiales pour le gouvernement du Québec à l'aide d'un système informatique. Elle s'est constitué un fichier sur les familles québécoises bénéficiaires de ces allocations à partir d'informations reçues chaque semaine du Service des allocations familiales du gouvernement du Canada, qui utilise ces mêmes données pour le paiement des allocations familiales fédérales.

La Régie accepte comme valides les nouvelles informations ou toute modification reçues du gouvernement du Canada. Elle n'effectue pas par ailleurs de vérification des éléments de base de son fichier avec une source externe en vue de détecter les erreurs possibles et de contrôler l'admissibilité des bénéficiaires.

Nous avons examiné le système informatique pour voir notamment s'il utilisait des données exactes et valides et s'il traitait ces données adéquatement. Notre examen a révélé entre autres l'insuffisance de validation des informations reçues. Nous avons donc effectué des corroborations supplémentaires en procédant à divers tests de vraisemblance et comparaisons entre des données extraites du fichier. Cet examen a révélé la présence de données erronées ou inscrites en double qui causaient l'émission de deux chèques pour le même enfant.

Nous n'avons pu cependant déterminer le nombre probable d'inscriptions erronées au fichier, ni l'impact monétaire total de ces erreurs, à cause du peu d'éléments disponibles au fichier pour identifier les enfants et les bénéficiaires. En effet, les seuls éléments d'identification des enfants sont le nom, le mois et l'année de naissance. Dans le cadre du système actuel, l'ajout du jour de la naissance de l'enfant augmenterait les possibilités de vérification des informations, tout comme la présence obliga-

toire du numéro d'assurance sociale du bénéficiaire du chèque, absent pour environ 10 % des enfants inscrits au fichier. En modifiant le système, on pourrait cependant recourir à d'autres mesures équivalentes, tel l'emploi pour l'enfant et le bénéficiaire de l'élément d'identification unique que constitue le numéro d'assurance-maladie.

Recommandation

La Régie des rentes devrait augmenter son contrôle sur l'admissibilité des bénéficiaires du programme d'allocations familiales du gouvernement du Québec de façon à réduire les possibilités de duplication de paiements. Elle devrait également procéder périodiquement à une vérification des éléments clés de son fichier auprès d'un tiers organisme.

Réaction de la Régie

« *Des programmes de contrôle du maintien de l'admissibilité seront développés sous peu afin de pallier, entre autres, aux faiblesses mentionnées. Également, la création d'un registre des clients prévue prochainement aidera à détecter ces cas à l'aide du numéro d'assurance-maladie qui sera la clé de ce registre.* ».

12. Société de la Place des Arts de Montréal

Nous notions à notre Rapport de l'année dernière (p. 166), l'absence presque généralisée de politiques, directives et procédures écrites régissant les opérations de la Société de même que l'absence d'évidence de contrôle à l'égard de plusieurs de ses activités.

Nous avons procédé cette année à un suivi de notre Rapport afin de nous assurer de la pertinence des actions prises par la Société.

En novembre 1983, la Société a engagé un cabinet d'experts-conseils pour étudier et faire rapport sur sa gestion et ses méthodes de contrôle dans le but d'élaborer un manuel de politiques, directives et procédures. Le rapport des experts-conseils, daté de décembre 1983, a été déposé à la réunion du Conseil d'administration de la Société le 30 janvier 1984.

Un premier projet du manuel a été élaboré par la Société et soumis aux divers services concernés pour validation. À la fin d'octobre 1984, ce manuel n'était pas encore complété.

Nous reprenons ci-après plusieurs des lacunes qui persistent.

a. Entretien général des équipements et des locaux de la Société

Nous avons constaté comme nous le notions à notre Rapport de l'an dernier (pp. 159-160), l'absence d'appels d'offres, de contrats écrits en bonne et due forme et de contrôle sur les heures qui sont facturées à la Société par des firmes spécialisées pour l'entretien général de ses équipements et de ses locaux.

Recommandation

Nous recommandons à nouveau à la Société de procéder pour l'entretien de ses équipements et de ses locaux, par voie de soumissions publiques, à la conclusion de contrats écrits en bonne et due forme afin de respecter les dispositions pertinentes de la Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal et d'instaurer les contrôles internes nécessaires à une saine gestion financière.

Réaction de la Société

« *Entretien mécanique et électrique*

L'appel d'offres ayant été lancé, les soumissions reçues ont été ouvertes le 30 mai 1984. Ces soumissions ont été étudiées par nos ingénieurs-conseils et un rapport a été soumis à la réunion du Comité exécutif le 18 juillet 1984. Le Comité exécutif a soumis ses recommandations. [À la fin d'octobre 1984, le contrat n'est pas encore signé entre les parties].

Entretien ménager

Un appel d'offres est en préparation, il sera lancé avant la fin de 1984.

... Nous considérons toutefois que les acceptations des soumissions par les entrepreneurs actuellement en place et par la Société constituent des contrats et que ces contrats ont été tacitement reconduits depuis les derniers appels d'offres.

... À l'avenir, les factures seront comparées aux cartes d'horodateur. Il est important de remarquer que les cartes d'horodateur des employés de ces deux fournisseurs sont sous la surveillance du service de la sécurité de la Place des Arts. ».

b. Réfection aux immeubles de la Place des Arts

Nous notions également à notre Rapport de l'an dernier (p. 163), que des travaux de réfection importants avaient été entrepris sur la base d'une lettre d'intention. Au 31 août 1982, des déboursés d'environ 510 000 $ avaient été faits et nous recommandions que le contrat afférent à ces travaux d'envergure soit signé sans délai. Le directeur général de la Société nous avait alors informés que le contrat serait signé prochainement.

Au 31 août 1984, la Société avait déboursé environ 2 045 000 $ depuis le début des travaux.

À la fin d'octobre 1984, le contrat n'est toujours pas signé.

Recommandation

Le contrat afférent à des travaux de cette envergure devrait être signé au plus tôt.

Réaction de la Société

« Un contrat est présentement en préparation et devrait être signé en novembre 1984. Son retard est dû au fait que l'Association canadienne de la construction (C.C.A.) retarde à produire les nouvelles formules de contrat impliquant ce genre de travaux, les dernières remontent à près de vingt ans et ne respectent plus certaines données du Code civil.

Il importe de souligner que la lettre d'entente signée entre les parties était accompagnée d'un volumineux document produit lors des demandes de soumissions. ».

c. Frais de représentation et « charges-maison »

En dépit du fait qu'il n'y ait aucune politique écrite concernant les frais de représentation et les « charges-maison », nous avons constaté que la Société continue à assumer des dépenses à ces titres. Ainsi, elle a encore défrayé le coût des cotisations professionnelles pour certains de ses cadres supérieurs et le coût de la cotisation annuelle de deux de ceux-ci à un club social privé. Ces frais ne sont pas prévus aux décrets applicables à ces cadres.

Recommandation

La Société devrait s'assurer du respect des décrets concernant les conditions de travail s'appliquant aux cadres supérieurs et se doter d'une politique claire concernant ces dépenses.

Réaction de la Société

« Le manuel des procédures décrira la politique des frais de représentation et des charges-maison.

Les postes relatifs aux dépenses de cette nature [frais de représentation, voyage et autres] font partie du budget présenté, discuté et approuvé par le Conseil.

... Le conseil d'administration est informé du paiement des cotisations annuelles à un club social privé et du paiement des cotisations professionnelles par le biais du budget. Cependant, à l'avenir ces frais seront approuvés spécifiquement. ».

d. Vérification des livres et comptes de la Société de l'exercice terminé le 31 août 1983

Les travaux que nous avons effectués lors de notre vérification des livres et comptes de la Société de l'exercice terminé le 31 août 1983 nous ont, en plus, permis de constater les lacunes suivantes:

i. Comité exécutif

Conformément à la Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal, un Comité exécutif a été formé le 2 novembre 1982. Les fonctions de ce Comité n'ont pas été déterminées par règlement comme le prévoit la loi constitutive de la Société. Ce Comité a tenu sa première réunion le 10 avril 1984.

Recommandation

Les autorités de la Société devraient faire déterminer par règlement les fonctions et pouvoirs du Comité exécutif.

Réaction de la Société

« La Société donnera suite à cette recommandation dans les plus brefs délais. Toutefois, aucune réunion n'avait eu lieu durant 1982-1983. ».

ii. Paie des employés

Les traitements selon les nouvelles échelles ont été versés au personnel de direction (autre que cadres supérieurs) et aux employés non syndiqués avant l'adoption du règlement par le Conseil d'administration et son approbation par le gouvernement.

Réaction de la Société

« Il importe de préciser que ces avances ont été versées sous réserve de l'approbation des nouveaux salaires par le gouvernement. Tous les employés avaient été avisés que des corrections pourraient être apportées à ces nouveaux salaires advenant toutes modifications par le Conseil du trésor à cet effet. Ces avances ont été consenties en raison du retard du gouvernement à adopter sa politique salariale pour la période en question. ».

iii. Système des encaissements

Les recettes d'une journée et une certaine réserve d'argent sont conservées dans le coffre-fort des guichets. Les personnes ayant accès au coffre-fort connaissent la combinaison de sa serrure et peuvent l'ouvrir sans la présence d'une autre personne. Cette pratique empêche, le cas échéant, d'identifier la personne responsable d'une insuffisance de

caisse. De plus, des faiblesses ont été constatées au niveau de la séparation des tâches. Ainsi, on a regroupé les fonctions de dépouillement du courrier, d'encaissements et de la tenue de l'auxiliaire des comptes débiteurs sous une même responsabilité; ce qui va à l'encontre d'un bon contrôle interne. Nous avons également noté que les chèques n'étaient pas tous inscrits au registre des chèques reçus.

Recommandation

Les autorités de la Société devraient assurer un contrôle approprié des encaissements.

Réaction de la Société

« a) L'expérience depuis vingt ans ne justifie pas la présence de deux personnes pour ouvrir ce coffre-fort.

b) À l'avenir tous les chèques seront inscrits au registre des chèques reçus.

Le fait que ce soit la même personne qui reçoive les chèques et qui s'occupe du registre des comptes débiteurs est dû à un personnel restreint au service de la comptabilité; ce vice de procédure est compensé par l'expédition d'états de compte mensuels et par l'analyse trimestrielle des comptes débiteurs par le Directeur des services comptables. ».

iv. Vente de certains billets « fauteuils-maison »

La Société se réserve la propriété de certains billets pour toutes les représentations culturelles de la Place des Arts. Ces billets « fauteuils-maison » ne sont pas toujours utilisés pour chacun des spectacles, et il arrive fréquemment qu'ils soient mis en vente par la Société. Ces billets échappent aux contrôles qui sont prévus au manuel des politiques et procédures du service des guichets. En effet, le produit de la vente de ces billets n'est pas déposé intégralement à la banque mais plutôt conservé dans le coffre-fort de la Société. Au cours de l'exercice, ces argents sont quelquefois utilisés à l'achat d'autres billets pour les propres fins de la Société. Pour l'exercice 1982-1983, un surplus de 7 210 $ a été déposé en fin d'exercice au compte de la Société (ventes de 18 061 $ moins achats de 10 851 $).

Recommandation

La vente des billets « fauteuils-maison » devrait être assujettie aux contrôles existants pour la vente des billets. Quant aux billets achetés pour les propres fins de la Société, ce coût devrait être prévu à son budget de fonctionnement. Les billets « fauteuils-maison » devraient faire l'objet d'une politique à être approuvée par le Conseil d'administration.

Réaction de la Société

« La révision du manuel des procédures, au chapitre de la billetterie, décrira le contrôle qu'exerce la Société sur les billets-maison: leur utilisation, leur vente.

Si dans le passé cette opération n'était pas décrite, la Société possédait quand même le parfait contrôle du mouvement des billets-maison.

Les billets-maison ne sont pas inclus dans le manifeste des billets appartenant aux imprésarios. Donc le produit de la vente de ces billets-maison ne doit pas faire partie du dépôt intégral des recettes provenant de la vente des billets appartenant aux imprésarios. ».

v. Absence de contrôles administratifs concernant les frais de voyage

Notre vérification nous a permis de constater qu'il n'existe aucune politique écrite concernant les frais de voyage et que de plus, le contrôle à l'égard de ce type de dépenses est déficient.

1. Certains employés sont remboursés de leurs frais réels de voyage sur présentation des pièces justificatives tandis que d'autres reçoivent une allocation forfaitaire quotidienne.
2. Des voyages à l'extérieur du Québec sont effectués sans aucune autorisation écrite soit du Conseil d'administration, du Comité exécutif ou d'un dirigeant autorisé.

En outre, en mai 1983, un directeur de service a effectué un voyage en Europe et a reçu sous forme d'avance une allocation forfaitaire quotidienne pour 28 jours, soit 4 200 $. Aucune réclamation concernant ce voyage n'a été soumise pour approbation. De plus, l'allocation forfaitaire quotidienne reçue par cet employé n'est pas conforme à celle prévue à la directive du Conseil du trésor concernant les voyages à l'extérieur du Québec.

Recommandation

La Société devrait se doter d'une politique approuvée par le Conseil d'administration à l'égard des frais de voyage.

Réaction de la Société

« Dans le cas particulier précité, un compte de dépense relatif à ce voyage sera préparé en bonne et due forme et dûment approuvé au cours du mois de novembre 1984 remplaçant ainsi l'allocation forfaitaire faisant l'objet du commentaire.

Une politique pour les frais de voyage sera définie dans le manuel des procédures. ».

13. Société des traversiers du Québec

Procédure de conclusion des contrats d'achat

La Société des traversiers du Québec est la propriété du gouvernement et a notamment pour objet de fournir des services de transport par traversiers sur les fleuve, rivières et lacs du Québec.

Lorsque la Société est partie à un contrat d'achat excédant 25 000 $, elle doit faire conclure la transaction par le Directeur général des achats du gouvernement. Cette obligation provient d'une disposition d'un règlement édicté en vertu de l'article 49 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6), la Société étant assujettie à cette réglementation par l'article 16 de la Loi sur la Société des traversiers du Québec (L.R.Q., chapitre S-14) la constituant.

Notre vérification a démontré que la Société ne s'est pas conformée jusqu'ici à cette disposition réglementaire. Cependant, elle a appliqué elle-même, pour le reste, la procédure prévue à la réglementation en de tels cas.

Nous avons reçu un avis juridique du ministère de la Justice qui a confirmé l'assujettissement de la Société au Directeur général des achats du gouvernement pour la conclusion des contrats d'achat précités. Cet avis juridique a été porté à la connaissance de la Société.

Recommandation

La Société des traversiers du Québec devrait faire conclure tous ses contrats d'achat supérieurs à 25 000 $ par le Directeur général des achats du gouvernement.

Réaction de la Société

Se fondant sur un avis obtenu de son conseiller juridique, la Société a invoqué son respect de la lettre et de l'esprit des lois et règlements évoqués plus haut. Cette interprétation viserait à lui faire respecter les normes réglementaires pertinentes plutôt qu'à la contraindre à procéder par l'entremise du Directeur général des achats du gouvernement. La Société a également invoqué l'absence d'assujettissement spécifique à son endroit dans la Loi sur le service des achats du gouvernement (L.R.Q., chapitre S-4) et le règlement d'application en découlant, et l'alourdissement de sa gestion que causerait l'application de cette procédure.

14. Société d'habitation du Québec — S.H.Q.

Offices municipaux d'habitation

i. Délai dans la transmission des états financiers à la Société

Depuis plusieurs années, nous constatons que les offices municipaux d'habitation ne transmettent pas comme il se doit à la Société, leurs états financiers annuels dans les trois mois suivant la fin de leur exercice. Ce délai retarde l'analyse des états financiers des offices ainsi que l'établissement des règlements de fin d'année sur leurs frais de fonctionnement. Ainsi en avril 1983, soit quatre mois après la fin de l'exercice financier de ces offices, seulement 171 états financiers avaient été reçus sur une possibilité de 842 et en juin uniquement la moitié.

Ces retards peuvent être expliqués en partie par les difficultés qu'éprouve la Société à transmettre aux offices les données financières requises pour la préparation de leurs états financiers. L'implantation d'un nouveau système informatisé de gestion du financement dont la réalisation a débuté le 12 septembre 1983 devrait permettre cependant de régulariser la situation et ainsi éliminer les délais imputables à cette raison.

Recommandation

Il importe que l'analyse et l'approbation des états financiers des offices municipaux et partant l'établissement des règlements de fin d'année de leurs frais de fonctionnement ne soient pas retardés en raison de la réception tardive des états financiers.

Réaction de la Société

« ..., *la Société estime que la situation sera régularisée dès que le nouveau système de gestion du financement sera opérationnel.* ».

ii. Délai dans le processus d'analyse et d'approbation

La Société requiert un long délai, allant jusqu'à 10 mois de leur réception, pour approuver les budgets d'opération et analyser les états financiers des offices municipaux. L'approbation tardive des budgets d'opération et les délais dans l'analyse des états financiers ont pour effet d'une part, que des dépenses prévues aux budgets aient pu être effectuées sans autorisation et d'autre part, que le règlement définitif fondé sur l'examen des états financiers pour une année donnée soit retardé d'autant.

Recommandation

La Société devrait approuver le plus tôt possible le budget des offices municipaux afin que ceux-ci puissent être tenus d'opérer à l'intérieur des limites budgétaires autorisées. Quant aux résultats de l'analyse des états financiers, la Société devrait aviser sans délai les offices municipaux d'habitation du règlement définitif afin de récupérer les sommes versées en trop ou de verser les sommes dues.

Réaction de la Société

« Au rapport de vérification de 1982, la Société avait indiqué ce qui suit:

— *L'analyse des rapports financiers intérimaires ajoutée à celle des états financiers et des prévisions budgétaires s'avère pratiquement impossible à réaliser sans le support d'un système informatisé complètement opérationnel.*

— *Le développement de la partie de ce système qui touche la production des rapports financiers intérimaires sera complété en 1983.*

Le système ne contenant pas de données antérieures à 1983, il n'a pu être utilisé pour l'approbation des états financiers de 1982.

Quant à l'analyse des budgets d'opération de 1984, la Société a comme objectif de compléter l'analyse des budgets dans les trois mois de leur réception. Cet objectif a dans l'ensemble été atteint.

Par ailleurs, en ce qui concerne la transmission des résultats de l'analyse des états financiers aux offices, celle-ci se fait généralement dans les deux ou trois semaines suivant l'approbation des états par la Société et ne peut avoir d'impact significatif sur la récupération des sommes qui auraient pu être versées en trop. En effet, les offices sont tenus de remettre à la Société, lors de la production de leurs états financiers, toutes sommes inscrites comme étant dues à la Société. Il s'agit d'une politique adoptée en 1984 visant expressément les états financiers de 1983.

Quant au paiement par la Société des sommes qui pourraient être dues aux offices, il ne nous apparaît pas nécessaire d'attendre la transmission des résultats de l'analyse pour entreprendre les actions appropriées. ».

iii. Effets de la sous-budgétisation des revenus de location

Nous avons noté que les offices municipaux ont tendance à sous-évaluer leurs revenus de location dans leur budget d'opération. La Société, en suppléant au déficit budgétaire originalement prévu, ne tient pas compte dans le montant de ses versements périodiques aux offices, des revenus de location supplémentaires perçus par ces derniers. La sous-évaluation budgétaire des revenus de location peut ainsi inciter certains offices municipaux à affecter les fonds temporairement excédentaires à une augmentation de leurs dépenses d'opération. Les variations annuelles constatées ont une amplitude se situant entre 20 000 $ et 1 900 000 $ par office.

Ainsi, un office municipal a investi ses revenus de location supplémentaires dans des dépenses d'amélioration et de modernisation non prévues à son budget. Ces dépenses s'élevaient à 900 000 $.

De plus, la sous-évaluation des revenus de location a pour effet d'augmenter d'autant les déficits estimés des offices et partant la contribution financière de la Société d'habitation à l'endroit de ces déficits. Lors des règlements définitifs de fin d'année la Société doit récupérer les sommes versées en trop.

Un sondage fait à cet égard auprès de 23 offices pour l'année 1982 nous a permis de constater que ceux-ci avaient reçu en trop des subventions pour des montants variant de 80 000 $ à 600 000 $. Nous estimons que pour l'ensemble des offices municipaux d'habitation, la Société a versé 6 millions $ en trop. Cependant, selon les informations obtenues en octobre 1984, près de 80 % de cette somme avait été récupéré.

Recommandation

Il importe que la Société prenne les dispositions nécessaires pour augmenter son contrôle budgétaire sur les offices municipaux et faire en sorte que les ressources financières mises à leur disposition soient fondées sur des données réalistes.

Réaction de la Société

« Depuis 1983, la Société a raffiné l'analyse de la prévision des revenus. En effet, l'analyse budgétaire est maintenant appuyée sur un relevé très complet des baux en vigueur le 1er juin de chaque année.

Par ailleurs, depuis cette même année, le chapitre du Guide de gestion traitant des transactions budgétaires indique clairement qu'un office ne peut, sans l'autorisation de la Société utiliser les fonds supplémentaires provenant de revenus additionnels pour effectuer des dépenses non prévues et non approuvées par la Société.

Relativement à l'année 1982, soit l'année qui a fait l'objet du sondage, la Société fait remarquer que les offices municipaux d'habitation ignoraient, lors de la préparation de leur budget que le gouvernement décréterait au début de 1982, de nouvelles conditions de location applicables dès le mois de mars de la même année.

En conséquence, ils ne pouvaient prévoir les revenus résultant de l'application de règles dont ils ignoraient l'éventualité et les effets une fois adoptées.

Ce nouveau règlement abolit les loyers plafonds et comporte une nouvelle définition des revenus considérés pour le calcul du loyer mensuel. Ces nouveaux revenus ne pouvaient être connus qu'au moment de la signature des baux qui s'échelonnent sur 12 mois.

Ces nouvelles dispositions ont effectivement entraîné des revenus additionnels, mais ceux-ci ne pouvaient être prévus à l'époque pour les raisons ci-dessus mentionnées.

Quant à la récupération des sommes pouvant être versées en trop, celle-ci ne se fait pas nécessairement au cours des années futures mais doit plutôt se faire, suite à l'adoption en 1984 d'une nouvelle politique de perception, lors de la production par les offices de leurs états financiers vérifiés. ».

15. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA

Conformément à la Loi sur la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA, le vérificateur général doit vérifier annuellement les comptes de Soquia et de deux de ses filiales en propriété exclusive, soit la Société québécoise des pêches et la Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires — Bio-Agral. Les exercices financiers de ces sociétés se terminent le 31 mars de chaque année.

Les états financiers de Soquia et de la Société québécoise des pêches de l'exercice terminé le 31 mars 1984 n'ont pas été déposés à l'Assemblée nationale à la date limite prescrite pour leur dépôt, soit juin 1984. Quant à la filiale Bio-Agral, elle était inopérante au 31 mars 1984.

Ce retard dans la production des états financiers de ces deux Sociétés provient de la non-disponibilité de toute l'information essentielle empêchant le vérificateur général de parachever ses travaux de vérification en temps opportun.

En octobre 1984, l'information pertinente et essentielle à l'achèvement de nos travaux étant disponible, nous prévoyons être en mesure d'exprimer sous peu une opinion sur les états financiers de Soquia et de la Société québécoise des pêches.

16. Société du Grand Théâtre de Québec

a. Avances

Le Grand Théâtre, au printemps 1983, a consenti à une compagnie théâtrale six prêts sans intérêt totalisant 150 000 $. Au moment de notre vérification, l'emprunteur n'avait pas respecté ses engagements; la somme globale était encore due à la Société. L'avis juridique que nous avons reçu à cet égard confirme que le Conseil d'administration n'a pas agi en accord avec la Loi constituant la Société du Grand Théâtre de Québec en accordant ces prêts.

Réaction de la Société

« Sans ces prêts d'urgence, la compagnie théâtrale aurait sans doute été obligée de cesser ses activités. Cette politique a d'ailleurs porté fruit car la compagnie théâtrale concernée rembourse actuellement ses dettes. ».

b. Emprunt personnel auprès de la Société

Un membre du personnel d'encadrement de la Société a emprunté à des fins personnelles en mai 1984 un montant de 7 800 $ sans l'autorisation du Conseil d'administration ou du Comité exécutif de la Société.

En date du présent rapport, la dette ainsi que les intérêts y afférents ont été remboursés à la Société.

Recommandation

La Société devrait prendre des mesures pour qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Réaction de la Société

« Aussitôt informé de cet emprunt, le Conseil d'administration a exigé le remboursement immédiat du solde et pris les sanctions appropriées à l'égard de ce cadre. ».

c. Contrôle sur les billets de spectacles à titre gratuit

Le système informatisé de vente de billets de spectacles peut émettre deux catégories de billets à titre gratuit soit les « billets-régie » réservés aux administrateurs de la Société et les « billets de faveur » réservés aux producteurs.

Le contrôle sur l'émission de ces billets nous est apparu inadéquat. En effet, tous les employés du service des caisses connaissent le code d'accès permettant d'imprimer ces billets et une telle transaction ne demande aucune autorisation de la part d'un supérieur ni une signature de la part du requérant.

La Société se réserve la propriété de certains billets pour toutes les représentations culturelles données en la salle Louis Fréchette. Ces « billets-régie » sont mis en vente lorsque la Société ne les utilise pas; les revenus sont alors comptabilisés dans un compte séparé. Les sommes ainsi accumulées servent à acheter des billets lorsque pour un spectacle les « billets-régie » sont insuffisants pour satisfaire la demande des administrateurs. À ce sujet, nous avons constaté les faits suivants:

— Un membre du Conseil d'administration a bénéficié au cours de l'exercice 1982-1983 d'un nombre de billets supérieur à celui permis par la politique de la Société à cet égard.

— Les revenus provenant de la vente de « billets-régie » n'ont pas suffi à financer les achats d'autres billets. Ainsi, le compte de revenu « billets-régie » fut déficitaire pendant six mois en 1982-1983.

— Des employés de la Société, autres que le directeur général et les administrateurs de la Société, ont utilisé les revenus provenant de la vente de « billets-régie » pour acheter des billets pour leur compte alors que la politique de la Société ne le permet pas.

Recommandation

Les revenus provenant de la vente des « billets-régie » non utilisés devraient être inscrits aux livres comptables de la Société.

Réaction de la Société

« La Société a déjà pris les mesures pour effectuer le contrôle souhaité sur les billets-régie. En ce qui concerne les billets de faveur, un contrôle sera également établi en collaboration avec les producteurs de spectacles, notamment en en faisant mention explicite au contrat signé entre les deux parties. ».

d. Conditions de travail des employés non syndiqués

Lors de sa première assemblée générale tenue le 22 septembre 1970, la Société avait adopté une résolution qui fut ratifiée subséquemment par un décret et selon laquelle les conditions de travail de ses employés devaient être les mêmes que celles prévues par les règlements de la Commission de la fonction publique. Ce décret gouvernemental est encore en vigueur et s'applique à tous les employés non syndiqués de la Société.

Nous notions à notre Rapport de l'année dernière (pp. 177-178) qu'il y avait faiblesse générale quant au respect de la réglementation sur les conditions de travail. Nous avons procédé cette année à un suivi de notre Rapport afin de nous assurer de la pertinence des actions prises par la Société. Nous reprenons ci-après plusieurs des lacunes qui persistent.

— Diverses augmentations de salaires accordées en 1982 et en 1983, dont une de 6 % rétroactivement au 1er avril 1983, n'auraient pas dû être versées ou auraient dû être récupérées comme ce fut le cas dans la fonction publique.

— Contrairement à la réglementation en vigueur, certains employés en fonction depuis moins d'un an ont eu droit à une augmentation salariale équivalant à un ou plusieurs échelons. L'un deux a obtenu deux augmentations en huit mois, tandis qu'un autre a bénéficié d'augmentations de salaire équivalant à quatre échelons dans la fonction publique.

— Les employés du Grand Théâtre travaillent 32 heures et demie par semaine alors que les employés de la fonction publique doivent travailler 35 heures par semaine.

— Le temps supplémentaire n'est pas payé en fin d'exercice lorsqu'il n'a pas été compensé: il est reporté à l'exercice suivant.

— Les employés de la Société peuvent s'absenter jusqu'à huit jours par année pour cause de maladie sans diminution de salaire. Toutefois, la Société paie les six premiers jours s'ils ne sont pas utilisés. La réglementation en vigueur stipule que les employés ont droit à 12 jours de congé de maladie devant être reportés chaque année, mais ne sont pas remboursables.

Réaction de la Société

« Suite au Rapport de l'an dernier (pp. 177-178), un échange d'informations a eu lieu entre la Direction de la rémunération du Conseil du trésor et le directeur général du Grand Théâtre relativement aux échelles de traitement des professionnels non syndiqués en 1983. Pour régler ce problème, un certain nombre de mesures seront prises:

— *rajustement à la baisse de certains employés, compte tenu du nouvel organigramme;*

— *gel de salaire pour certains autres;*

— *augmentation de 32 ½ heures à 35 heures.*

Le plus important demeure cependant l'adoption par le Conseil des ministres d'un nouveau règlement de régie interne qui s'inspirera notamment du règlement existant à la Place des Arts. ».

e. Fonctions et pouvoirs du Comité exécutif

Les fonctions et pouvoirs du Comité exécutif tels que définis par les règlements de régie interne représentent un élément essentiel du contrôle interne. Notre vérification nous a encore démontré cette année que le Comité exécutif ne s'était pas impliqué suffisamment dans l'administration des affaires courantes en dépit des pouvoirs qu'il détenait et des fonctions qu'il devait exercer, notamment en ce qui concerne la signature des contrats et pièces administratives, l'expédition des affaires courantes et la liaison avec le directeur général relativement aux affaires courantes de la Société.

Nous reprenons ci-après certaines lacunes constatées.

— Nous avons examiné 27 contrats de production et aucun ne portait la signature d'un représentant du Comité exécutif. En effet, 20 de ces contrats ne portaient que la signature du directeur général ou de son adjoint et les sept autres ne comportaient ni la signature d'un représentant de la Société ni celle du promoteur. Ainsi, la Société n'a pu exiger les pénalités prévues au contrat de deux promoteurs qui n'avaient pas respecté les ententes.

— Le Comité exécutif n'a pas autorisé les conditions particulières accordées à deux locataires réguliers de la salle Octave Crémazie.

— Six semaines supplémentaires de vacances ont été accordées à un employé en compensation de travail exécuté en temps supplémentaire sans obtenir l'autorisation du Comité exécutif.

Recommandation

Selon le règlement de régie interne actuel, le Comité exécutif devrait s'impliquer davantage dans l'administration des affaires courantes de la Société.

Réaction de la Société

« Dans le contexte de réorganisation du Grand Théâtre, le Conseil d'administration s'est impliqué de façon importante dans la gestion des affaires courantes de la Société au point même où il a assumé, par l'intermédiaire de la présidente pendant un certain temps, des responsabilités de direction générale. Il a donc pu arriver que certaines responsabilités dévolues au Comité exécutif par ce règlement de régie interne qui date de 1970, aient pu lui échapper. Ce règlement sera mis à jour de manière à mieux préciser à la fois le rôle du Comité exécutif, le rôle du Conseil d'administration et les pouvoirs et responsabilités des cadres et des employés de la Société.

En ce qui concerne la signature des contrats, il y a d'abord lieu de distinguer entre des contrats de location courante et des contrats avec les clients réguliers. Une fois approuvé le contrat-type par le Conseil d'administration, il reviendrait au directeur général ou à un de ses adjoints de signer ce contrat courant. Quant au contrat avec le locataire régulier, il y aurait lieu que le Conseil d'administration soit informé de sa teneur. ».

f. Pouvoirs du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration a engagé un directeur général par intérim et fixé ses conditions de travail sans qu'un contrat ne fut signé. Selon l'avis juridique que nous avons reçu, ces conditions auraient dû être fixées par le gouvernement en vertu de la Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec.

De plus, selon les procès-verbaux du Conseil d'administration, le salaire hebdomadaire prévu pour le directeur général par intérim devait inclure les bénéfices marginaux. Nous avons constaté que le calcul de la paie ne tenait pas compte du coût des bénéfices marginaux. Cette situation a créé un trop-versé d'au moins 10 % du salaire brut. Selon l'avis juridique dont il est question précédemment, la Société aurait dû déduire du salaire versé, le coût des avantages qu'elle a défrayés.

g. Comité de vérification

Le Conseil d'administration n'a pas constitué de Comité de vérification. Il est généralement reconnu qu'une telle mesure peut appuyer les administrateurs.

Recommandation

À notre avis, le Conseil d'administration devrait, étant donné son utilité, constituer un Comité de vérification.

Réaction de la Société

« Le Conseil d'administration du Grand Théâtre a décidé de mettre sur pied prochainement un Comité de vérification. ».

Réaction générale de la Société

« ... [Ces constatations s'inscrivent dans la suite de celles qui ont été formulées dans votre dernier rapport]. Les mesures prises par la Société sur chacun de ces points comme sur d'autres témoignent d'une volonté arrêtée de la part du Conseil d'administration du Grand Théâtre d'apporter tous les correctifs nécessaires à la gestion de la Société. C'était là un des objectifs de ce Conseil et après deux ans, il estime qu'il accomplit sa tâche. ».

V Les vérifications d'envergure gouvernementale

On trouvera à la première partie du présent Rapport une description générale des vérifications ou études d'envergure gouvernementale qui sont maintenant intégrées à la planification régulière du vérificateur général. Ces travaux permettent d'examiner dans leur ensemble des systèmes de gestion financière impliquant plusieurs ministères ou intervenants gouvernementaux tels les organismes centraux.

Cette année, une nouvelle étude d'envergure gouvernementale a été lancée en utilisant l'approche dite horizontale. Elle porte sur la gestion du matériel et de l'équipement du gouvernement; la publication de ses résultats est prévue pour le prochain Rapport.

Le vérificateur général a de plus terminé la partie des travaux qu'il s'était engagé à effectuer dans une étude entreprise l'an dernier en collaboration avec le ministère des Affaires sociales. La section qui suit a pour objet de rendre compte des résultats de ces travaux, effectués selon l'approche dite verticale.

Rapport de l'étude sur la gestion financière des dépenses de transfert du ministère des Affaires sociales pour le réseau hospitalier

1. Introduction

L'objectif général de l'étude menée au ministère des Affaires sociales était de vérifier, pour le compte de l'Assemblée nationale, si les moyens mis en oeuvre par les gestionnaires du gouvernement et du milieu de la santé assuraient une saine gestion financière des fonds publics confiés au ministère et aux centres hospitaliers. Cette saine gestion implique notamment un transfert approprié d'information financière entre les divers intervenants gouvernementaux impliqués dans l'attribution et la gestion de ces sommes, et entre les établissements du réseau et le ministère. En outre, le gouvernement étant comptable de ces fonds publics devant l'Assemblée nationale, nous voulions observer s'il faisait à cette dernière les comptes rendus que requiert cette relation d'imputabilité.

La Loi sur le ministère des Affaires sociales charge le ministre responsable d'élaborer une politique sur la santé et les services sociaux visant à assurer une qualité de vie convenable à la population québécoise. Le ministère applique cette politique et est responsable de l'implantation et du maintien des établissements de santé et de services sociaux, à qui il transfère d'importantes ressources financières.

Ces établissements, au nombre de 800, peuvent être des centres hospitaliers, des centres locaux de services communautaires, des centres d'accueil ou des centres de services sociaux. Ils dispensent les services à la population et sont les véritables utilisateurs de plus de 95 % du budget du ministère des Affaires sociales, lequel a atteint 5,4 milliards $ en 1983-1984. Ce budget a accaparé pour le même exercice plus de 21 % du budget total de 25,1 milliards $ du Québec.

Il est de plus important de noter que les établissements des réseaux des affaires sociales sont gérés par des corporations juridiquement autonomes et distinctes du gouvernement. Ces établissements sont aussi, avec leurs professionnels de la santé, des décideurs majeurs de la prestation de services à offrir à la population. Une telle situation a des conséquences considérables sur la gestion financière des fonds publics affectés par le Parlement à la santé et aux services sociaux.

2. Portée de l'étude

Notre étude a porté sur les 3,7 milliards $ que le ministère des Affaires sociales a affectés au financement des frais de fonctionnement des centres hospitaliers publics en 1983-1984. Ces sommes représentent 68 % du budget du ministère pour l'année visée, ou 15 % du budget total du Québec.

La gestion financière du gouvernement et de ses ministères comprend globalement la planification budgétaire, les contrôles de gestion et la production de comptes rendus. L'étude a porté sur les aspects de ces composantes de la gestion qui jouent un rôle dans le financement des opérations des établissements de santé.

La partie de l'étude effectuée au niveau du gouvernement et particulièrement au ministère des Affaires sociales a été assumée directement par le personnel du vérificateur général. Nous avons ainsi examiné les principaux aspects de la planification budgétaire, les systèmes budgétaire et comptable, les contrôles de gestion en cours d'exercice et a posteriori et les données et rapports produits.

Ces examens ont été effectués surtout dans deux directions générales du ministère, soit celle de la santé et celle du budget et des contrôles financiers. Nous avons également analysé les interventions du contrôleur des finances, du ministère des Finances et du Conseil du trésor dans le financement du réseau hospitalier.

La partie de l'étude portant sur la gestion financière des centres hospitaliers mêmes a été effectuée par le ministère des Affaires sociales. Elle n'était cependant pas terminée au moment de présenter le présent rapport. L'analyse de ses résultats déterminera si le vérificateur général devra entreprendre des

examens supplémentaires au niveau de ces centres. Notons aussi que la méthodologie développée dans l'ensemble de l'étude pourra éventuellement être appliquée au secteur social.

On observera enfin qu'aucune des parties de l'étude ne porte sur les honoraires versés aux professionnels de la santé, lesquels sont payés par la Régie de l'assurance-maladie du Québec même lorsque les soins sont prodigués dans les centres hospitaliers. Le budget de la Régie est distinct de celui du ministère des Affaires sociales et s'est élevé à 1,3 milliard $ en 1983-1984.

Les observations et commentaires qui suivent portent principalement sur l'année financière 1983-1984.

3. Planification budgétaire

La planification budgétaire est l'étape initiale de la gestion financière des fonds publics. De façon générale, elle permet de déterminer le budget global du Québec, puis les enveloppes budgétaires des ministères et de leurs programmes. Le ministère des Affaires sociales peut établir à ce moment l'enveloppe budgétaire de chaque établissement de son réseau, tels les centres hospitaliers. La planification budgétaire se termine au niveau de l'établissement quand celui-ci identifie les moyens qu'il prendra pour respecter l'enveloppe qui lui est allouée.

Dans un ministère à réseau comme celui des Affaires sociales, l'allocation des ressources financières aux établissements est particulièrement importante. Une description plus détaillée des opérations budgétaires qui l'accompagnent introduira nos commentaires sur ce sujet.

La détermination du budget du ministère et des centres hospitaliers est un processus qui exige des interventions à plusieurs niveaux. On distingue ainsi, à cet égard, le Conseil des ministres et son Comité des priorités, le Conseil du trésor, le ministère des Affaires sociales et les centres hospitaliers. Les conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) sont également consultés par le ministère dans l'allocation des subventions aux établissements.

En vertu des lois et règlements, le Conseil du trésor joue un rôle de premier plan dans le financement des centres hospitaliers. Ce rôle se manifeste tant dans la détermination du budget global du ministère des Affaires sociales que dans l'approbation de ses normes d'attribution des budgets aux centres. En premier lieu, le Conseil du trésor transmet à chaque année aux ministères des lignes directrices du Conseil des ministres concernant la revue des programmes de l'année suivante. À la fin juin, le ministère des Affaires sociales peut ainsi connaître les orientations gouvernementales, les paramètres budgétaires et, le cas échéant, le montant des compressions dont il devra tenir compte dans ses prévisions budgétaires. À la fin de décembre, le Conseil du trésor informe les ministères, suite à l'analyse de leurs prévisions budgétaires, du montant déterminé pour chacun de leurs programmes. Les ministères doivent préparer par la suite leurs prévisions budgétaires détaillées et, le cas échéant, faire approuver par le Conseil du trésor les normes et modes d'attribution des sommes qui seront demandées pour eux au Parlement.

C'est au cours de ces dernières étapes de la planification budgétaire que le ministère des Affaires sociales peut déterminer les montants des subventions à verser aux centres hospitaliers et en informer ces derniers. Ceux-ci devront alors exposer au ministère leur budget détaillé et, le cas échéant, les moyens qu'ils entendent prendre pour atteindre l'équilibre budgétaire.

a. Allocation des ressources financières

La détermination de la subvention à octroyer à chacun des centres hospitaliers pour ses opérations est une phase lourde de conséquences pour l'établissement. En effet, selon la réglementation en vigueur, la subvention octroyée à un établissement constitue l'essentiel du budget à l'intérieur duquel il doit opérer; par conséquent le montant de la subvention peut influer directement sur le niveau des soins à dispenser à la population par un centre hospitalier. Si l'établissement obtient une enveloppe budgétaire dont l'augmentation ne compense pas entièrement la hausse de ses coûts d'opérations et qu'il ne réussit pas à ajuster son niveau d'opérations à ce que lui permet une telle enveloppe, il subira alors un déficit, c'est-à-dire un excédent de ses dépenses admissibles sur les revenus perçus de ses bénéficiaires et du ministère.

Depuis quelques années, la volonté expresse du gouvernement est de ralentir la progression de ses dépenses. Le Conseil du trésor a ainsi réduit de 15,2 millions $ la progression du budget de 1983-1984 du ministère des Affaires sociales pour les frais d'opérations du réseau hospitalier. Le ministère a donc dû réduire d'autant les enveloppes budgétaires des centres hospitaliers.

Pour cette même année, le Conseil du trésor et le ministère s'étaient aussi donné comme principal objectif l'atteinte de l'équilibre budgétaire par chacun des centres hospitaliers. Le ministère a notamment isolé dans ce but une somme d'environ 40 millions $, qui équivaut à un peu plus de 1 % de l'ensemble des crédits qu'il transfère aux établissements de santé pour leurs opérations. Il a utilisé ces

crédits à des réallocations budgétaires en partie avec la collaboration des CRSSS.

Notre étude démontre que le ministère dispose d'informations dont il doit tenir compte dans la distribution des ressources. Ces informations peuvent être les besoins de la population, les résultats passés et anticipés des établissements, leur performance, les priorités du ministère, les disparités régionales ou autres. Mais pour être équitable dans la distribution des ressources, le ministère doit aussi établir des critères qu'il appliquera de façon uniforme aux centres hospitaliers.

Nous avons examiné la méthode d'allocation des ressources financières aux centres hospitaliers en 1983-1984. Cet examen nous a permis de constater que le ministère avait distribué systématiquement, et en conformité avec les normes d'attribution approuvées par le Conseil du trésor, environ 99 % des subventions qu'il avait à répartir entre les établissements de santé.

Nous avons observé cependant que la répartition par le ministère des réallocations budgétaires, de même d'ailleurs que des contraintes budgétaires en provenance du gouvernement, a favorisé les centres hospitaliers déficitaires qu'il considérait non performants. Ainsi le ministère a réduit les déficits anticipés de certains centres hospitaliers en injectant des subventions qui devinrent souvent récurrentes plutôt que de faire réduire des dépenses qu'il jugeait improductives.

Cette façon de procéder pour atteindre l'équilibre budgétaire peut décourager la recherche d'une meilleure performance puisqu'elle a désavantagé des centres hospitaliers non déficitaires et jugés performants en 1983-1984. Quelles que soient les sommes en cause, un tel processus risque de démotiver les gestionnaires des centres hospitaliers.

Lors de notre vérification, nous avons constaté de plus que l'absence de procédures suffisantes pour l'allocation de certaines ressources, ainsi que l'introduction d'une expérience pilote impliquant les CRSSS, avaient empêché le ministère de distribuer au 31 mars 1984 environ 3,7 millions $ aux établissements de santé. Le ministère a alors décidé d'utiliser des comptes en fidéicommis qu'il a confiés à certains CRSSS ou centres hospitaliers. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette procédure qui n'est pas acceptable puisqu'elle contourne les exigences de la Loi sur l'administration financière.

Notre analyse de l'allocation des subventions pour l'année financière 1984-1985 démontre cependant que le ministère des Affaires sociales a accordé à cette occasion, et malgré l'imposition de compressions par le gouvernement, plus d'importance aux résultats de l'évaluation de la performance des centres hospitaliers dans sa répartition des budgets. Quoique ces allocations de budget ne corrigent pas celles des années antérieures, nous avons dénoté une intention plus arrêtée du ministère de favoriser la productivité.

Recommandation

Le ministère devrait continuer à développer des critères objectifs qui tiennent compte de la performance et des besoins régionaux et particuliers et appliquer systématiquement ces critères pour toutes les allocations de ressources financières.

b. Délais de transmission des budgets

Une saine gestion financière requiert que la planification budgétaire des opérations soit terminée avant le début de l'exercice visé. Ce début d'exercice est fixé au 1er avril de chaque année pour le ministère des Affaires sociales et les établissements de son réseau.

Nous signalions déjà, à notre Rapport de 1982, que les budgets des établissements de services sociaux avaient été approuvés officiellement par le ministère plus de trois mois après le début de l'exercice financier 1981-1982. Pour l'année financière 1983-1984, le ministère tentait d'atténuer les problèmes de délais en transmettant des budgets d'opérations provisoires aux centres hospitaliers; il procédait à cette opération vers le 20 avril 1983 pour l'exercice en cours depuis le début de ce mois. Les budgets d'opérations définitifs étaient envoyés vers le 20 juin, soit près d'un trimestre après le début de l'exercice financier.

Les budgets d'opérations pour l'année 1984-1985 ont été expédiés aux centres hospitaliers à la fin de mai 1984. Contrairement à l'année précédente, aucun budget provisoire ne fut envoyé au préalable.

Ces retards dans la transmission des budgets sont attribuables au temps requis par le ministère des Affaires sociales pour accepter du Conseil du trésor les différentes compressions imposées par le gouvernement et les répartir entre les 182 centres hospitaliers publics en même temps que les réallocations budgétaires que détermine le ministère. Cette répartition est effectuée en fonction notamment des priorités du ministère, des résultats connus et anticipés des centres hospitaliers, de leur performance, de leur capacité de résorption, des disparités régionales, etc. Rappelons également qu'au cours des deux dernières années, le ministère a consulté les CRSSS avant d'allouer les ressources aux établissements. Bien que pertinente, cette consultation a sûrement contribué à allonger les délais de transmission des budgets.

Notons que ce n'est que lors de la transmission des budgets aux établissements de santé que le ministère résume la méthodologie utilisée pour la détermination de ces budgets, demande à chaque établissement d'identifier le montant des ressources à résorber en vue de l'atteinte de l'équilibre budgétaire et requiert que lui soit transmis, le cas échéant, un plan de redressement indiquant les mesures qui seront prises pour atteindre cet équilibre.

Les centres hospitaliers doivent donc connaître leur enveloppe budgétaire suffisamment tôt avant le début de l'exercice financier pour pouvoir compléter leur planification budgétaire avant cette date. Au cours des dernières années, ils n'ont pas obtenu avant les premiers mois de l'année le montant de leur budget global et les principaux paramètres budgétaires, tel le montant des compressions qui leur étaient imposées par le ministère. Ainsi une partie importante de l'exercice est déjà écoulée quand les établissements peuvent connaître les objectifs de compression et déterminer et appliquer les moyens qu'ils utiliseront pour les atteindre. Les moyens retenus ne pouvant être appliqués que sur le reste de l'exercice financier, des centres hospitaliers encourent des déficits qui auraient pu être moindres si les restrictions qui les affectaient avaient été connues suffisamment tôt avant le début de l'année.

Recommandation

Sur réception des enveloppes finales du Conseil du trésor, le ministère devrait établir des paramètres budgétaires et les transmettre aux centres hospitaliers, et confirmer à ces derniers leurs budgets d'opérations avant le début de l'exercice financier.

c. Plans d'équilibre budgétaire

Le ministère des Affaires sociales a la responsabilité de fixer les enveloppes budgétaires des établissements de son réseau en tenant compte de leurs revenus autonomes et des crédits budgétaires obtenus du Parlement, lesquels ne peuvent être dépassés. Il est donc légitime pour le ministère de demander aux établissements de prendre les moyens pour respecter ces enveloppes. Cette dernière étape de la planification budgétaire survient ainsi au niveau de l'établissement, qui prépare un budget détaillé et regroupe dans un « plan d'équilibre budgétaire », si la situation le requiert, les moyens qu'il entend prendre pour respecter l'enveloppe.

La réglementation permet au ministère de suivre le déroulement de cette dernière étape de la planification budgétaire en obtenant de l'établissement son budget détaillé et éventuellement son plan d'équilibre budgétaire. Ces documents peuvent permettre au ministère de déceler très tôt les établissements où des problèmes sont anticipés et d'intervenir, en collaboration avec leurs gestionnaires, dans l'élaboration de solutions appropriées. Après les modifications éventuelles, les budgets détaillés et les plans d'équilibre budgétaire peuvent être approuvés par le ministère et lui permettre ensuite d'exercer un suivi sur les opérations des établissements, par exemple à partir de leurs comptes rendus trimestriels.

Nous avons posé comme critère de vérification que le plan d'équilibre budgétaire constituait un outil de gestion utile, voire essentiel au ministère pour contrôler les établissements faisant face à une situation budgétaire difficile. Une telle situation peut se présenter en général si l'établissement a un montant de ressources à résorber pour l'année qui vient, c'est-à-dire que ses prévisions budgétaires pour reconduire son niveau d'activité de l'année antérieure excèdent ses revenus autonomes et l'enveloppe consentie par le ministère. Cette enveloppe peut avoir été réduite par le ministère à la suite d'une compression budgétaire exigée de l'ensemble des établissements par le gouvernement, ou suite à une demande particulière à un établissement d'améliorer sa productivité. Cette situation peut aussi se corser de contraintes supplémentaires. Pour 1984-1985 par exemple, le ministère a obligé certains établissements à réaliser en cours d'année des économies permettant de combler 20 % du déficit de l'exercice 1982-1983.

Afin d'observer ce que fait le ministère des plans d'équilibre budgétaire, nous avons examiné les dossiers de 30 centres hospitaliers choisis parmi ceux les plus susceptibles de devoir produire un tel plan au ministère pour le début de l'exercice financier 1983-1984, en raison d'une situation financière difficile. Selon notre sondage, seulement huit plans furent transmis au ministère, qui en a approuvé deux en 1983-1984. Néanmoins, sept des huit centres hospitaliers qui avaient soumis un plan d'équilibre s'avérèrent déficitaires en fin d'année, de même que 16 des 22 autres établissements qui n'avaient pas soumis de plan d'équilibre.

Notre vérification démontre que la politique du ministère de requérir les plans d'équilibre budgétaire des établissements en situation difficile a été pratiquement inopérante en 1983-1984. De plus, le ministère n'est pas doté d'une procédure systématique et documentée d'évaluation de ces plans, chaque cas étant traité de façon particulière.

L'interprétation d'une nouvelle directive du Conseil du trésor sur les surplus et déficits des établissements de santé peut expliquer en partie la procédure inopérante des plans d'équilibre en 1983-1984. Selon cette directive, les établissements sont considérés en équilibre budgétaire si leur surplus ou

déficit n'excède pas 1 % du budget alloué. Notre sondage n'en comportait pas moins 10 établissements qui ont terminé l'exercice 1983-1984 avec des déficits supérieurs à 1 %.

Par ailleurs notre étude nous a permis de déceler des raisons qui réduisent l'efficacité immédiate des moyens proposés par les centres hospitaliers pour réduire leurs dépenses. Ainsi, un établissement ayant des ressources à résorber et anticipant un déficit doit soumettre son plan d'équilibre budgétaire à son CRSSS et au ministère. Cependant, la mise en application des mesures nécessitant la réduction de services à la population ou des mises en disponibilité de personnel permanent doit faire l'objet de l'approbation du ministère au préalable. Les réductions de services doivent de plus être approuvées par le conseil régional mais le ministère les refuse généralement puisqu'il veut d'abord mettre l'accent sur les gains de productivité. Quant aux mises en disponibilité de personnel, le ministère ne pouvait excéder un plafond de 1 200 employés prévu aux conventions collectives.

Ces contraintes auxquelles le ministère est soumis peuvent l'empêcher d'approuver un certain nombre de propositions des établissements même si ces moyens de réduction de dépenses sont par ailleurs acceptables.

Recommandation

Le ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour que les plans d'équilibre budgétaire lui soient soumis; il devrait préciser dans une circulaire l'effet de la directive du Conseil du trésor sur les surplus et déficits de moins de 1 % à l'égard de la soumission de ces plans; il devrait enfin mettre au point un programme uniforme et systématique pour évaluer lesdits plans.

d. Évaluation de la performance

Le ministère des Affaires sociales a le mérite d'avoir développé au fil des ans une méthode d'évaluation de la performance des centres hospitaliers qui lui permet d'estimer pour chaque établissement la productivité relative des ressources qui lui sont allouées. Quoique perfectible, la méthode est essentielle au ministère pour orienter sa décision d'augmenter ou réduire l'enveloppe budgétaire d'un établissement. Elle lui sert également à orienter et contrôler les réductions de dépenses demandées aux établissements. De plus, à compter de 1983-1984, cette méthode d'évaluation sera à la base de la nouvelle directive du Conseil du trésor sur le remboursement des déficits ou l'attribution des surplus d'opérations aux établissements du réseau des affaires sociales.

La méthode d'évaluation de la performance consiste d'abord à regrouper les centres hospitaliers comparables. On détermine ensuite pour chaque établissement ses excédents ou économies de ressources pour chacune de ses activités, par comparaison avec la moyenne des centres hospitaliers du groupe. La méthode prévoit aussi des procédés complémentaires, par exemple lorsqu'un établissement ne peut être comparé avec d'autres. Les résultats de cette analyse sont obtenus chaque année par le traitement des données contenues aux rapports financiers et statistiques annuels des établissements de santé ainsi qu'aux formulaires complétés pour chaque bénéficiaire de soins hospitaliers. Ces résultats sont mis à la disposition des gestionnaires du ministère ainsi que des CRSSS et des centres hospitaliers.

Il est concevable que certains établissements de santé jugés non-performants par la méthode d'évaluation du ministère contestent la méthode produisant ces résultats. Mais le fait que certains gestionnaires du ministère entretiennent des doutes sur la validité de la méthode et continuent d'en utiliser une autre constitue un manque de solidarité moins compréhensible. Cela est d'autant moins admissible que ces critiques ne s'appuient pas sur des évaluations approfondies qui pourraient suggérer des améliorations.

Par ailleurs, le ministère a également fait perdre de la crédibilité à sa méthode d'évaluation en en contredisant la logique lors de l'allocation des ressources de 1983-1984. Nous avons souligné précédemment que le ministère a favorisé alors des centres hospitaliers qualifiés de non-performants par sa méthode.

De tels incidents réduisent la crédibilité de la méthode d'évaluation du ministère à un moment où ce dernier et le Conseil du trésor se proposent d'augmenter l'importance de la performance dans l'attribution des ressources financières aux établissements. En misant sur ces faiblesses, certains centres hospitaliers pourraient envisager de contester leur budget, de ne pas donner suite entre-temps aux réductions de dépenses demandées et d'exiger le paiement de leur déficit en prétextant une sous-budgétisation. Il devient donc impérieux que la méthode d'évaluation du ministère soit utilisée par tous les intervenants, et fasse aussi l'objet d'une acceptation la plus générale possible.

Recommandation

Le ministère devrait continuer d'améliorer sa méthode officielle d'évaluation de la performance en obtenant la collaboration du réseau, utiliser cette méthode et l'appliquer de façon prescrite et équitable.

4. Contrôles de gestion

La planification budgétaire doit être terminée lorsque débutent les opérations. La gestion financière des fonds publics comporte ensuite des contrôles de gestion, dont l'objectif est d'obtenir des opérations conformes au budget et contribuant le plus possible au maintien ou à l'atteinte d'une situation financière saine.

En général, ces contrôles de gestion accompagnent les opérations, malgré que certains puissent être réalisés plus à distance et a posteriori. La partie la plus importante des contrôles doit donc être effectuée dans les établissements de santé, qui dispensent les soins et encourent la plupart des dépenses afférentes. Considérant cette décentralisation, le ministère effectue sa part du contrôle budgétaire et un petit nombre de contrôles à objectif financier.

Le contrôle budgétaire est effectué dans tous les ministères par le contrôleur des finances. Le mandat de ce dernier lui vient de la Loi sur l'administration financière, qui lui demande de s'assurer que tout déboursé d'un ministère est précédé d'un engagement de crédits. Tel engagement doit être pris sur les crédits alloués par le Parlement à cette fin, sans toutefois les excéder.

Dans le cas des subventions versées aux centres hospitaliers et inscrites aux dépenses de transfert du ministère des Affaires sociales, l'intervention du contrôleur des finances se limite à s'assurer que le ministère a effectué ses versements après avoir engagé des crédits disponibles pour cette utilisation et à vérifier la régularité et la conformité de la dépense de transfert. Il a à tenir compte des engagements pris par le ministère et non pas de ceux effectivement pris par les centres hospitaliers et des dépenses qu'ils ont réellement encourues.

Notons par ailleurs que le contrôleur des finances a procédé à une étude des moyens pouvant permettre d'améliorer le contrôle budgétaire sur les engagements financiers des ministères à réseaux. Suite à cette étude, le contrôleur des finances nous signale qu'il devrait procéder à l'implantation graduelle d'un nouveau registre des engagements financiers, lequel devrait être complètement en opération au début du prochain exercice financier.

Outre la décentralisation, le ministère doit aussi respecter l'autonomie juridique des centres hospitaliers dans son exercice des quelques autres contrôles de gestion à objectif financier qu'il peut effectuer, et s'en tenir à un mode d'intervention indirect. Il revient en effet aux conseils d'administration des établissements de contrôler leurs opérations les premiers et d'utiliser pour ce faire les systèmes de contrôles de gestion qu'ils jugent appropriés.

Le ministère suit donc la situation financière des établissements en cours d'exercice pour repérer les cas problèmes et inciter les gestionnaires concernés à les régler. Il effectue aussi un important contrôle a posteriori qui s'ajoute à ces suivis. Il s'agit de la validation de plusieurs données administratives et financières de l'établissement qui contribuent à l'évaluation définitive de sa performance et à la détermination des ajustements de budget que le ministère peut lui allouer.

Conformément à la portée de l'étude, les commentaires qui suivent portent seulement sur les contrôles de gestion effectués par le ministère des Affaires sociales.

a. Suivi en cours d'exercice

Les travaux de suivi sont effectués au ministère en cours d'année par la Direction générale de la santé et par celle du budget et des contrôles financiers. Nous avons tenté de déterminer si ce suivi permettait de diagnostiquer rapidement les problèmes à incidence financière des établissements de santé et éventuellement de les régler.

Comme il existe peu de procédures d'intervention du ministère encadrant cet aspect de la gestion, nous avons choisi un échantillon de dossiers d'établissements pour examiner leur contenu. Nous avons ainsi identifié les principaux moyens utilisés par le ministère pour suivre la situation financière et opérationnelle des établissements à des fins de diagnostic et d'intervention.

i. Rapports demandés aux centres hospitaliers

Le premier moyen de suivi que peut prendre le ministère est de demander à un établissement de lui produire des rapports. Ces derniers sont en général de quatre types, soit un budget détaillé, un plan d'équilibre budgétaire, un rapport aux quatre semaines sur l'évolution des heures rémunérées et des rapports financiers et administratifs trimestriels.

Nous avons constaté que le ministère n'utilisait pas tous ces rapports qu'il réclamait aux centres hospitaliers. Nous avons déjà signalé par exemple que le système des plans d'équilibre budgétaire avait été inopérant pour l'exercice 1983-1984. Nous avons observé aussi les difficultés du ministère à obtenir le rapport sur l'évolution des heures rémunérées et qu'aucun travail systématique de suivi n'était effectué à l'aide de ce document.

Le budget détaillé est quant à lui un document de référence qui est utilisé avec les rapports trimestriels. Ceux-ci s'avèrent en fait les seuls documents qui peuvent présentement être employés systématiquement pour suivre les établissements en cours d'exercice.

Ces rapports trimestriels comportent à la fois des données réelles pour les trimestres déjà écoulés de l'exercice et des données prévisionnelles pour le reste de l'année. Depuis septembre 1983, le ministère les analyse systématiquement pour tous les centres hospitaliers. Les données de l'exercice en cours sont d'abord comparées avec celles de l'exercice précédent d'un établissement, pour en déduire des tendances au niveau des heures rémunérées, des taux de salaires et des autres dépenses. Ce premier volet de l'analyse nous semble pertinent, uniforme et exécuté de façon satisfaisante sur des données fondamentales.

L'autre volet consiste à requérir de l'établissement les explications des variations de tendances observées dans l'évolution de ses données par rapport aux attentes signifiées par le ministère en début d'année. Ces demandes d'explications surviennent quand le ministère décèle que l'établissement se dirige vers un déficit. Cependant les analystes doivent passer par l'intermédiaire des agents de liaison du ministère pour leurs communications avec l'établissement. Outre cet accès indirect, il n'existe pas de méthode uniforme pour déterminer les causes des écarts. La qualité des informations recueillies peut donc varier d'un dossier à l'autre.

La principale faiblesse des rapports trimestriels est cependant de ne pas être toujours disponibles en temps opportun, empêchant en ces cas les interventions rapides du ministère pour obtenir les correctifs requis des établissements en difficulté. Nos sondages nous ont en effet indiqué que malgré une politique de rappel auprès des centres hospitaliers, plusieurs rapports sont reçus avec d'importants retards pouvant aller jusqu'à deux mois.

Nous ne sommes par ailleurs pas encore en mesure d'identifier les causes du problème prenant leur origine dans les centres hospitaliers. Cependant, les retards du ministère à transmettre leurs budgets aux établissements en début d'année n'incitent sans doute pas ces derniers à produire en priorité leurs premiers rapports trimestriels.

Recommandation

Le ministère devrait continuer à systématiser l'analyse de tous les rapports retenus et prendre les moyens pour que ces rapports lui soient transmis par les établissements en temps opportun.

ii. Politique d'autorisation des emprunts

La politique d'autorisation des emprunts des établissements constitue pour le ministère un deuxième moyen de suivi sur leurs opérations.

Nous avions signalé dans notre Rapport de 1982 des faiblesses dans la politique des emprunts bancaires pour fins d'opérations des établissements du secteur social. Depuis ce temps, le ministère a mis en place une procédure d'autorisation des emprunts qui doit également être utilisée par les établissements du secteur de la santé.

L'obligation pour un centre hospitalier de recourir à cette procédure donne l'occasion au ministère de connaître plus tôt ce besoin de financement et de déterminer s'il découle d'un déficit d'opérations. Le ministère peut difficilement refuser d'approuver un emprunt quand il s'avère nécessaire au fonctionnement du centre hospitalier. Mais la procédure contribue à un repérage plus rapide des établissements en difficulté qu'il importe d'assister, et permet également une meilleure connaissance des engagements financiers du réseau.

La procédure imposée par le ministère n'est cependant pas respectée intégralement, certains établissements ayant dépassé le montant d'emprunt limite autorisé. Nous avons observé ces dépassements en analysant les rapports annuels des vérificateurs externes des établissements de santé.

Notons aussi qu'une autre procédure de vérification implantée au cours de la dernière année par le ministère des Finances devrait permettre de connaître les montants d'emprunts des établissements. Elle consiste à demander systématiquement confirmation de tels emprunts aux institutions financières. Au moment de notre vérification, il était encore trop tôt pour juger de la fiabilité de cette nouvelle procédure.

Recommandation

Le ministère des Affaires sociales devrait prendre les moyens appropriés pour que tous les établissements de son réseau respectent les limites d'autorisation d'emprunt qu'il leur fixe.

iii. Autres moyens de suivi du ministère

Les rapports d'études ou d'enquêtes sont des moyens de suivi plus poussés dont le ministère ou l'établissement se servent pour connaître les causes de problèmes déjà repérés et leur trouver des solutions. Cet outil est utilisé à l'occasion et notre vérification nous indique que le ministère donne suite à certaines recommandations des études ou enquêtes qu'il a commandées.

Le ministère peut aussi préparer comme moyen de suivi un rapport sur l'état de la situation, lorsqu'il identifie un établissement ayant une situation financière ou administrative difficile. Ce rapport a pour objet d'informer la haute direction du ministère des problèmes décelés dans le réseau. Il porte généralement sur les derniers exercices de l'établissement et peut traiter de son histoire sur le plan

administratif, de l'évolution de sa performance, de ses plans d'équilibre budgétaire, etc.

Au moment de notre vérification, il n'existait toutefois pas de directives précises et documentées sur l'élaboration de ces rapports. Leur qualité pouvait donc varier en fonction de l'expertise de leur auteur et de sa conception des problèmes du centre hospitalier. Le ministère a récemment établi une procédure qui devrait corriger ce problème.

Le ministère a aussi déjà confié le suivi de certains dossiers épineux à des comités tripartites formés de représentants du ministère, de l'établissement en difficulté et du CRSSS concerné. La haute direction du ministère a été représentée sur certains de ces comités. Nous avons cependant retrouvé peu de traces des travaux de ces comités et avons constaté que dans un cas, le mécanisme s'était avéré un échec.

Recommandation

Le ministère devrait définir sa politique de création de comités tripartites et les objectifs fixés à ces derniers, et prévoir une documentation de leurs activités.

Nous pouvons conclure de notre échantillonnage des dossiers d'établissement que le ministère effectue en cours d'exercice beaucoup de travaux de suivi sur les opérations des établissements de santé. Ces travaux contribuent significativement, mais incomplètement, au repérage des établissements ayant des difficultés à incidence financière, et accélèrent de la même manière la prise des mesures correctives à la portée du ministère. Nous avons donc fait certaines recommandations pour systématiser davantage et tirer un plus grand profit des mesures de suivi actuellement disponibles au ministère.

Il apparaît cependant que l'amélioration des procédés de suivi du ministère ne peut avoir à elle seule une portée suffisante pour contrôler complètement les déficits des établissements hospitaliers. Toutefois, la portée de cette partie de l'étude ne nous permet pas de nous prononcer sur les causes des déficits qui peuvent être dues à la gestion des centres hospitaliers.

b. Contrôle a posteriori

Une dernière partie des contrôles de gestion peut être effectuée après la conclusion des opérations. Nous avons donc vérifié comment le ministère effectuait de tels contrôles après la fin de l'exercice financier grâce aux données définitives de l'établissement et à la connaissance de son niveau réel d'activité. Une validation ou une correction du budget qui avait été alloué en début d'exercice peut par exemple être effectuée à cette occasion.

Le contrôle a posteriori que nous avons identifié provient des résultats des travaux du vérificateur externe d'un établissement. La réglementation gouvernementale lui confie en effet depuis une dizaine d'années un mandat particulier supplémentaire à son mandat envers le Conseil d'administration de l'établissement.

Ce mandat particulier vise à donner au ministère une assurance sur l'utilisation de la subvention qu'il a versée à l'établissement. Le ministère obtient aussi de cette manière une information plus complète et plus fiable qui contribue à l'évaluation de la performance de l'établissement et de la conformité de ses opérations à la réglementation.

Nous avons d'abord constaté que l'étude du rapport d'un vérificateur externe par le ministère vise surtout à analyser et valider les revenus et dépenses, le surplus ou le déficit et les ajustements postbudgétaires de l'établissement. Nous n'avons cependant retracé aucune procédure d'utilisation des compilations mécaniques des autres informations fournies par le vérificateur. En outre, nous n'avons pas constaté que des correctifs aient été apportés aux lacunes soulevées par le vérificateur externe qui n'avaient pas d'impact financier direct. Nous croyons donc que le ministère n'exploite pas complètement les informations administratives plus larges qu'offre ce contrôle de gestion exercé a posteriori.

Il importe de signaler ici que le service de la vérification interne du ministère des Affaires sociales a entrepris en 1983-1984 une vérification qui « visait à s'assurer que le mandat confié aux vérificateurs externes par le ministère répond bien aux besoins de contrôle des intervenants et que les divers groupes reliés à ce mandat exécutent bien leurs tâches et ce de façon ordonnée ». Le rapport remis au sous-ministre en mai 1984 signale des faiblesses dans la définition de ce mandat, dans son exécution par le vérificateur externe et dans son administration par le ministère, notamment en ce qui a trait à l'utilisation partielle des résultats. Le ministère nous a signalé avoir pris des mesures pour appliquer rapidement les recommandations du vérificateur interne.

5. Comptes rendus à l'Assemblée nationale

Les comptes rendus sur le financement du réseau hospitalier vont des rapports d'opérations produits par les établissements au ministère aux redditions de comptes du ministère et du gouvernement à l'Assemblée nationale, en passant par les rapports du contrôleur des finances et du ministère des Finances sur les engagements et les dépenses du ministère des Affaires sociales. Ces comptes rendus sont essentiels dans le processus d'imputabilité ad-

ministrative qui permet à l'Assemblée nationale de surveiller l'usage qui est fait des fonds publics qu'elle alloue. Nous traitons ici des comptes rendus produits à l'Assemblée nationale.

a. Fonds en fidéicommis

Les établissements de santé sont financés à l'aide de subventions émargeant aux crédits budgétaires alloués au ministère des Affaires sociales par le Parlement. À cette fin, le Conseil du trésor approuve annuellement les programmations budgétaires du gouvernement, les règles de réaménagements budgétaires et les normes et modes d'attribution des subventions.

Le ministère des Affaires sociales effectue aussi des dépenses de transfert pour certaines activités par l'intermédiaire de fonds en fidéicommis confiés à un agent-payeur, avec l'assentiment du Conseil du trésor. Par exemple, dans le domaine de la formation du personnel des centres hospitaliers, ces dépenses sont remboursées par l'intermédiaire d'un fonds en fidéicommis confié à un centre hospitalier agissant comme agent-payeur.

Outre le cas qui précède, le Conseil du trésor approuve également l'utilisation de fonds en fidéicommis pour le financement d'activités, tels la sécurité d'emploi des cadres, le service de placement des Affaires sociales et la rationalisation des services de buanderie d'une région. Le total des dépenses du programme de santé effectuées par le biais de fonds en fidéicommis confiés à des centres hospitaliers s'élève à 7,8 millions $ pour l'année 1983-1984.

D'autres fonds en fidéicommis d'une valeur totale de 3,7 millions $ ont aussi été créés à la toute fin de l'année financière 1983-1984, pour y déposer des marges de manoeuvre prévues au budget du ministère pour cette année. Ces sommes ont été versées en mars et avril 1984 à des CRSSS et à quelques centres hospitaliers agissant comme agents-payeurs.

L'article 58 de la Loi sur l'administration financière stipule que tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé. Cependant, les crédits transférés à un fonds en fidéicommis sont réputés être entièrement dépensés dès leur transfert. Le ministère des Affaires sociales peut donc éviter ainsi de périmer une partie de ces crédits, soit les soldes non dépensés des fonds en fidéicommis en fin d'année, et contourner l'autorité législative.

Une conséquence supplémentaire de l'usage des fonds en fidéicommis est de faire apparaître leurs soldes en fin d'année parmi les dépenses du gouvernement dans les comptes publics, au lieu de les présenter comme un élément d'actif. Cet usage respecte la lettre, mais non l'intention, de l'exposé du contrôleur des finances sur les conventions comptables du gouvernement, qui précise que toutes les charges imputées sur les crédits autorisés d'une année financière constituent des dépenses.

En outre, toutes les dépenses de transfert effectuées par l'intermédiaire de fonds en fidéicommis sont imputées à des établissements particuliers, soit les agents-payeurs, dans le volume 2 des Comptes publics alors que les dépenses réelles se rapportent à plusieurs centres hospitaliers.

L'emploi de fonds en fidéicommis permettant d'éviter que des crédits ne soient périmés est, à notre avis, contraire à l'esprit de la loi qui exige que les crédits non dépensés en fin d'année financière soient périmés. Avec une telle procédure, les ministères pourraient recourir à la création de fonds en fidéicommis pour tout genre de dépenses de transfert. Cela permettrait ainsi d'éviter, à l'encontre de la volonté du Parlement, que des crédits éventuellement très importants ne soient périmés, et de fausser par un même ordre de grandeur la divulgation dans les Comptes publics des sommes octroyées à chaque organisme subventionné.

Recommandation

Le ministère des Affaires sociales devrait retourner au Fonds consolidé du revenu les soldes de fin d'année des fonds en fidéicommis confiés à des établissements du réseau des affaires sociales.

b. Revenus et dépenses du réseau hospitalier

Le gouvernement demande chaque année au Parlement de lui allouer des crédits représentant environ 15 % du budget du Québec pour pourvoir aux frais de fonctionnement du réseau hospitalier. Le gouvernement n'est cependant pas tenu d'exposer la situation financière complète du réseau des centres hospitaliers dans le Livre des crédits qu'il dépose à l'appui de ses demandes budgétaires.

Ainsi le Livre des crédits ne comporte que la dépense de transfert totale anticipée par le gouvernement pour l'année qui vient, c'est-à-dire l'ensemble des versements qu'il compte faire aux établissements sur cette période. Les dépenses de transfert du ministère correspondent en réalité aux dépenses des centres hospitaliers acceptées par le ministère, desquelles sont défalqués certains revenus perçus par les établissements et qui sont constitués pour l'essentiel de contributions de bénéficiaires. Pour les années financières 1982-1983 et 1983-1984, les revenus défalqués s'élevaient respectivement à 219 et 243 millions $.

On ne précise pas non plus au Livre des crédits la part que prendront les versements du ministère dans le financement des dépenses du réseau, ni la part des autres revenus perçus par ce dernier et la situation financière dans laquelle il se retrouvera (déficit, équilibre ou surplus) à la suite de ces apports financiers.

Le ministère fournit déjà aux membres de la Commission permanente des affaires sociales étudiant les crédits de ce secteur une information plus détaillée que le Livre des crédits présenté à l'Assemblée nationale. Ces renseignements incluent les revenus des centres hospitaliers budgétisés par le ministère pour l'année en cours et l'année qui vient.

Il peut être difficile de prévoir exactement les revenus et dépenses que le réseau est susceptible de réaliser pour l'année à venir, mais il est possible de divulguer l'information réelle pour l'année antérieure et de faire une projection assez exacte pour l'année en cours, qui en est à son dernier trimestre au moment de la présentation des prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale. Le législateur pourrait alors évaluer plus clairement la situation financière anticipée du réseau, dont il demeure le principal bailleur de fonds.

Au terme de l'exercice budgétaire, l'Assemblée nationale reçoit le compte rendu du gouvernement sur les opérations réellement effectuées. Cependant les Comptes publics déposés à l'Assemblée nationale ne divulguent pas non plus les revenus et les dépenses réels des centres hospitaliers. Ils présentent plutôt, sur la même base que pour le Livre des crédits, la dépense de transfert totale du ministère à l'égard de ces établissements, avec en plus le total des versements effectués à chacun des établissements au cours de l'année.

Dans le cadre d'une plus grande transparence des comptes rendus soumis à l'Assemblée nationale et du souci d'une divulgation adéquate des sommes effectivement consacrées au secteur hospitalier, vu également l'importance relative des sommes en cause et afin d'assister davantage l'Assemblée nationale dans sa prise de décision budgétaire, nous croyons que les revenus perçus par les centres hospitaliers ainsi que leurs dépenses réelles devraient faire partie des rapports soumis à l'Assemblée nationale pour sa prise de décision budgétaire.

Recommandation

Le ministère des Affaires sociales devrait ajouter à l'information qu'il produit déjà à la Commission permanente des affaires sociales étudiant les crédits de ce secteur, les dépenses et revenus réels et anticipés du réseau de la santé pour l'année financière précédente et pour celle en cours.

c. Déficits des centres hospitaliers

Les établissements doivent respecter l'enveloppe budgétaire que leur accorde le ministère, conformément aux règlements édictés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Mais plusieurs centres hospitaliers encourent néanmoins des déficits, c'est-à-dire que le total de leurs dépenses brutes admissibles excède leurs revenus déductibles et l'enveloppe budgétaire reçue du ministère.

En novembre 1983, le Conseil du trésor a approuvé une nouvelle directive sur le traitement des surplus et déficits des établissements du réseau des affaires sociales modifiant la notion d'équilibre budgétaire. Ainsi tout établissement conservera son surplus ou assumera son déficit à l'intérieur d'une marge allant jusqu'à 1 % de son budget. Quant à la partie du déficit supérieure à 1 %, elle serait payée à l'établissement si le ministère avait sous-budgétisé les ressources qui lui étaient nécessaires. C'est en étudiant la performance, ou productivité, de l'établissement que le ministère peut déterminer si trop peu de ressources lui avaient été octroyées. La performance déterminera également si le surplus supérieur à 1 % réalisé par un établissement sera libéré et partagé entre cet établissement et son CRSSS.

Malgré que les centres hospitaliers puissent bénéficier de certains ajustements budgétaires en cours ou en fin d'exercice, on peut dire en général qu'un établissement opère à partir d'un budget fixe pour l'année. Mais la loi demande de rendre accessible à toute personne et de façon continue la gamme complète des services de santé. De plus, un résident du Québec peut choisir l'établissement où il veut être traité et les professionnels de la santé ont la latitude pour déterminer les traitements appropriés à l'état de leurs patients. On voit donc la difficulté pour un centre hospitalier à atteindre l'équilibre budgétaire quand il doit apparier une partie de ces besoins de soins indéterminés avec son budget fixe.

Les efforts du ministère, des CRSSS et des centres hospitaliers ont fait passer la situation financière du réseau de la santé d'un déficit net de 142 millions $ en 1981-1982, à un surplus net de 9 millions $ l'année suivante. Le réseau devait cependant redevenir déficitaire d'environ 33 millions $ en 1983-1984, 111 établissements sur 185 dépassant leur budget, dont 51 pour plus de 1 %. La situation anticipée pour 1984-1985 est encore plus sérieuse, la quasi-majorité des centres hospitaliers, au moins, ayant refusé dès le début de l'année les compressions budgétaires exigées par le ministère.

Le 31 mars 1984, les déficits accumulés au 31 mars 1980 étaient tous payés par le ministère des Affaires sociales. Ceux des exercices 1980-1981 et 1981-1982 n'étaient payés qu'en partie aux établissements par le ministère mais le gouvernement assumera d'ici le 31 mars 1987 les paiements aux institutions prêteuses découlant du financement du solde. Quant aux déficits de l'année financière 1982-1983, des parties ont été acceptées ou payées par le ministère, une autre partie demeurant à la charge des centres hospitaliers. Cette partie des déficits doit être résorbée par les établissements concernés sur une période de cinq ans, soit par des augmentations de productivité ou par des réductions de services ou de dépenses.

Enfin, pour les déficits de 1983-1984 et suivants, la directive du Conseil du trésor de novembre 1983 engage le ministère des Affaires sociales à payer aux établissements la partie des déficits supérieure à 1 % du budget de l'établissement dans la mesure où ce dernier aura été performant. La directive ne prévoit pas de mode de remboursement par le ministère ni de mode de résorption par l'établissement de la partie des déficits qu'il devra assumer.

Il est permis de douter de la capacité des établissements de santé de résorber des déficits des années antérieures. Au début de l'année financière 1983-1984, le ministère des Affaires sociales a identifié au Conseil du trésor 21 centres hospitaliers ayant une situation financière difficile et que sa méthode d'évaluation qualifiait, pour plus de la moitié d'entre eux, de non-performants. Le ministère attendait de 18 de ces établissements qu'ils soient à l'équilibre budgétaire au 31 mars 1984, alors que 11 d'entre eux ont encouru en réalité des déficits supérieurs à 1 % de leur budget, selon les compilations provisoires du ministère. Ces déficits, ajoutés à ceux des trois autres établissements dont le ministère ne prévoyait pas voir les problèmes de déficit se résoudre au cours de 1983-1984, totalisent plus de 21 millions $. Il nous paraît donc difficile de croire que des établissements déjà en mauvaise posture financière et qui continuent à accumuler des déficits puissent réussir à récupérer sur les années futures des déficits accumulés antérieurement.

Étant donné cette situation, les Comptes publics du Québec devraient refléter chaque année les dépenses réelles encourues par les établissements de santé même si celles-ci devaient excéder pour ce faire les crédits autorisés pour les dépenses de transfert. C'était d'ailleurs l'une des raisons invoquées par le vérificateur général dans son opinion sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1983 pour souligner leur présentation inappropriée.

Le fait de comptabiliser les dépenses réelles encourues par les centres hospitaliers ne signifie aucunement que le ministère des Affaires sociales doive cesser ses efforts pour inciter les établissements à respecter l'équilibre budgétaire. Au contraire, et malgré la dépendance financière actuelle des centres hospitaliers, leur obligation d'offrir les services que la population a le droit de demander et la latitude consentie aux médecins pour traiter leurs patients, le ministère se doit d'améliorer ses contrôles et suivis en cours d'exercice et de tenir le gouvernement informé sur la situation réelle du réseau de la santé.

Recommandation

Le Conseil du trésor devrait modifier les conventions et méthodes comptables afin de présenter annuellement dans les états financiers du gouvernement et les Comptes publics les dépenses réelles encourues par les réseaux d'établissements tel, celui de la santé.

Troisième partie

Rapport d'activité du vérificateur général

Renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

1. Introduction

Sur le plan professionnel, les efforts de renouvellement entrepris au cours des années antérieures ont été poursuivis au cours de l'année 1983-1984. En plus de la continuation du développement d'études d'envergure gouvernementale, de nouvelles approches de vérification faisant appel aux techniques d'échantillonnage statistique ont été expérimentées ou appliquées. Aussi un projet d'envergure sur le développement d'une méthode pratique de vérification des systèmes informatisés a été entrepris et est sur le point de se terminer.

2. Les responsabilités et devoirs du vérificateur général

Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6).

Les devoirs du vérificateur général sont énoncés aux sections VIII et IX de la Loi sur l'administration financière, reproduites à l'Annexe III de ce Rapport, ainsi que dans certaines lois constitutives des entreprises du gouvernement (offices, régies, commissions, sociétés) qui le désignent vérificateur. Pour ce qui est de la Loi sur l'administration financière, cinq articles en particulier exposent les devoirs du vérificateur général:

— L'article 77 exige que le vérificateur général vérifie les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu.

— L'article 71a) précise les états financiers du gouvernement sur lesquels le vérificateur général doit notamment exprimer son opinion.

— Les articles 78 et 79 exigent que le vérificateur général remette chaque année au ministre des Finances un rapport dans lequel il indique le résultat de sa vérification et toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée. Le ministre doit soumettre ce rapport à l'Assemblée nationale.

— L'article 81 exige que le vérificateur général fasse enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de sa compétence.

Le vérificateur général doit donc:

— vérifier les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu;

— émettre une opinion sur les états financiers du gouvernement du Québec;

— remettre au ministre des Finances pour dépôt à l'Assemblée nationale un Rapport annuel dans lequel il indique le résultat de sa vérification et toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée;

— faire enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de sa compétence;

— vérifier les livres et comptes des entreprises du gouvenement du Québec dont il est, en vertu de la loi, nommé vérificateur.

La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement ou de ses entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires de divers ministères et entreprises du gouvernement pour effectuer des travaux de contrôle qui doivent normalement être exécutés par ceux-ci.

D'autre part, son programme de travail ne sera pas conçu spécifiquement en vue de la découverte de la fraude et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle les détournements de fonds ou autres irrégularités mineures ou isolées. Ce programme devra cependant mener à la découverte de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est.

Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe V du présent Rapport.

3. La structure organisationnelle

Pour s'acquitter de ses devoirs et responsabilités sur le plan professionnel, le vérificateur général s'est doté de trois directions générales relevant de vérificateurs généraux adjoints, soit:

— la Direction générale de la planification et des services professionnels;

— la Direction générale des opérations de vérification;

— la Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État.

La Direction générale de la planification et des services professionnels, en collaboration avec les autres directions générales, élabore le plan quinquennal des interventions à effectuer et le maintient à jour. Elle est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre de normes et méthodes de pratique professionnelle et de la réalisation d'études d'envergure gouvernementale et assure également le soutien professionnel et informatique aux directions opérationnelles. Elle comprend deux directions principales, soit:

— la Direction principale des interventions horizontales et du soutien professionnel;

— la Direction principale de la pratique professionnelle.

La Direction générale des opérations de vérification assume l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations et est responsable de la planification opérationnelle. Elle comprend deux directions principales, soit:

— la Direction principale des missions économique, gouvernementale et administrative;

— la Direction principale des missions sociale, éducative et culturelle.

La Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État fournit un soutien technique à l'ensemble de l'organisation à l'égard des états financiers des entreprises d'État et des comptes publics et participe à certaines opérations de vérification. Elle comprend deux directions principales, soit:

— la Direction principale des comptes publics;

— le bureau régional de Montréal.

La Direction de l'administration assure les services de soutien en ressources humaines, matérielles et financières.

En plus des lignes hiérarchiques démontrées à l'organigramme apparaissant à la page suivante, le fonctionnement de l'organisation se fonde sur des modes de comportement interactif. Des liens fonctionnels existent entre les diverses directions, ce qui oblige les gestionnaires à s'ajuster mutuellement et d'une façon continue dans l'exercice de leurs fonctions. Les gestionnaires sont évalués selon leurs capacités d'ajustement mutuel plutôt que sur leur adhésion à un formalisme rigoureux.

4. Planification des activités de vérification

La couverture de l'ensemble de la vérification confiée au vérificateur général est planifiée à différents niveaux. En plus d'un plan quinquennal des interventions à effectuer, les travaux nécessaires à la réalisation de cet ensemble sont prévus d'une façon détaillée annuellement et une planification opérationnelle est arrêtée au début de l'exécution de chaque mission de vérification.

La planification opérationnelle, en plus de déterminer de façon précise les objectifs poursuivis, détermine l'étendue de chaque vérification, la méthodologie à utiliser, les ressources nécessaires et le calendrier de réalisation.

5. Les buts poursuivis

L'objectif de la planification des activités de vérification du vérificateur général est de vérifier, à l'aide de sondages, une proportion importante des transactions, aux fins d'obtenir un degré raisonnable d'assurance que les états financiers sont exempts d'erreurs ou de dérogations aux conventions comptables.

Ainsi, nos travaux annuels de vérification des ministères visent à fournir à l'Assemblée nationale une opinion sur les états financiers du gouvernement et à échelonner sur un certain nombre d'années une évaluation en profondeur des contrôles exercés par les ministères sur les programmes budgétaires et les revenus.

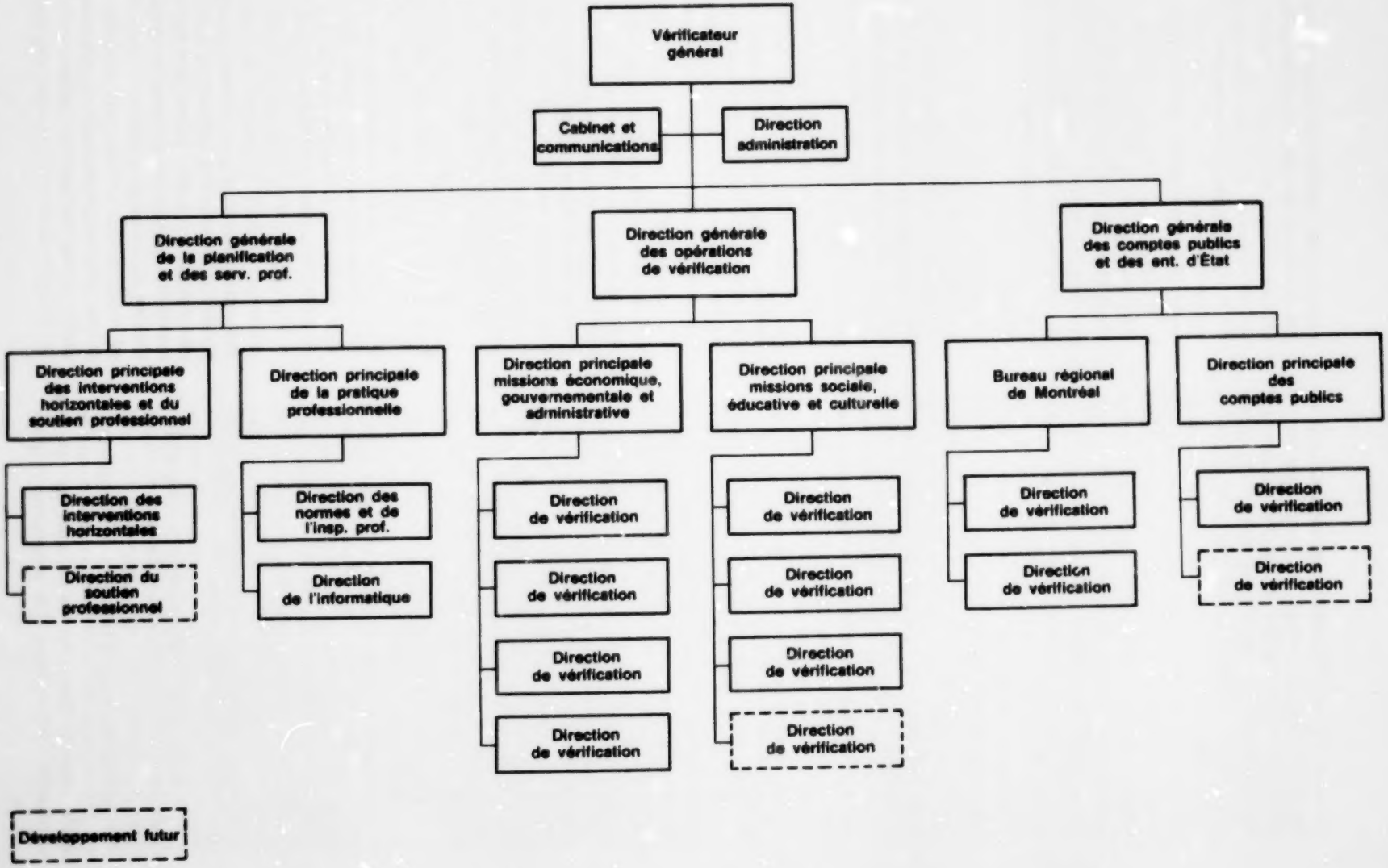
Les fonds et les entreprises d'État font l'objet d'une vérification annuelle orientée généralement sur la qualité des contrôles financiers.

Les travaux de vérification sont donc orientés d'abord vers l'examen de l'exactitude des données financières et de leur présentation adéquate aux états financiers. Toute dérogation aux conventions comptables est signalée et nous formulons des remarques sur ces conventions lorsqu'elles nous apparaissent imprécises ou non appropriées. Enfin, la régularité des opérations financières est une préoccupation constante dans l'exécution de chacune de nos missions de vérification.

6. Les effectifs

Pour l'exercice terminé le 31 mars 1984, les effectifs autorisés du vérificateur général se composaient de 170 postes. Douze nouveaux postes ont

Organigramme



été autorisés par le Conseil du trésor à compter du 1er avril 1984 en raison de l'accroissement de l'importance et du nombre de mandats qui nous ont été confiés par l'Assemblée nationale et un poste a été aboli sur libération. Les postes sont répartis comme suit:

	Total
Cadres	25
Professionnels	119
Techniciens	20
Agente de maîtrise	1
Employé(e)s de bureau	7
Employées de secrétariat	9
	181

7. Formation et perfectionnement

Le vérificateur général a développé des politiques et des programmes de formation destinés à chaque catégorie de personnel. La formation est orientée vers le développement et la mise à jour des connaissances reliées à la pratique professionnelle de l'employé et vers le développement de ses capacités et de ses connaissances en gestion. La programmation vise à faire bénéficier l'employé d'un minimum de cinq à sept jours de formation par année.

Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1984, le personnel professionnel et de soutien a assisté à un total de 532 jours-personne de formation. Il a pu ainsi profiter de l'une ou de plusieurs des sessions de formation en communication écrite, en vérification, en échantillonnage statistique, en informatique, en vérification informatique et en vérification intégrée.

Le personnel d'encadrement a pu, au cours de la même période, participer à 129 jours-personne de formation. Les activités de formation furent dispensées sous forme de cours traditionnels, de conférences ou de colloques. Les sujets présentés portèrent notamment sur l'imputabilité, les micro-ordinateurs, l'évaluation du rendement, les relations interpersonnelles, les communications écrites, les techniques avancées de vérification et d'échantillonnage statistique et la vérification intégrée.

Un projet visant l'expérimentation d'une méthode de formation assistée par ordinateur et faisant appel à la technologie des micro-ordinateurs est présentement en voie d'élaboration. Il est prévu que des projets-pilotes se feront au cours de la prochaine année pour la formation en informatique et en vérification informatique. Ce programme a pour objet de personnaliser davantage la formation et de mieux adapter les instruments et méthodes de formation.

8. Conférences et congrès

a. Conférence des vérificateurs législatifs

La douzième conférence annuelle des vérificateurs législatifs a été tenue à Charlottetown en juillet 1984. Les vérificateurs des niveaux fédéral et provinciaux ont alors échangé sur leurs expériences de travail, les difficultés communes auxquelles ils font face et l'évolution respective de leur pratique professionnelle.

La participation du Québec à cette conférence a été marquée par une présentation sur la vérification des entreprises et des organismes du gouvernement. Cette réflexion était motivée par l'accroissement constant de la place qu'occupent les entreprises et organismes dans les activités de la plupart des administrations publiques.

La tenue de cette conférence a été précédée en mai d'une réunion du Comité des pratiques de vérification législative, dont le rapport a été déposé devant les membres. Les travaux du Comité portent sur ces pratiques mais aussi sur le développement des ressources humaines qu'elles requièrent.

Comme par les années passées, cette conférence a donné une fois de plus l'occasion aux vérificateurs législatifs et aux présidents des commissions des comptes publics des mêmes juridictions, l'occasion de tenir une réunion conjointe et d'échanger sur leur rôle respectif.

b. Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Cet organisme professionnel et autonome à caractère national est maintenant mieux connu dans l'ensemble du secteur public où son apport est de plus en plus apprécié. Il s'attache à la recherche en vérification intégrée ainsi qu'au développement d'une méthodologie d'application et de programmes de perfectionnement y afférents.

Au moment de la rédaction de ce Rapport, il ne restait que quelques jours avant la tenue, au début de décembre à Ottawa, du 5e congrès annuel de la Fondation, sous le titre « Fournir l'information nécessaire à la prise de décision et à l'obligation de rendre des comptes: un défi pour les vérificateurs ». Comme par les années passées, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que de nombreux représentants du gouvernement du Québec y ont confirmé leur présence.

Le vérificateur général continue son appui financier à la Fondation. En plus d'être membre de son Conseil d'administration et de son Comité exécutif, il délègue également deux membres de son personnel d'encadrement à des comités ayant pour objet la recherche et le développement de méthodologies et de guides de pratique professionnelle propres à la vérification intégrée. Il en obtient donc des bénéfices immédiats qui ne pourront qu'augmenter lors de l'élargissement de son mandat par l'Assemblée nationale.

De plus, des cours de perfectionnement sont dispensés par la Fondation. Signalons à ce sujet l'étroite collaboration manifestée par cette dernière pour permettre au personnel du vérificateur général et du gouvernement de bénéficier d'un programme de formation dédié spécifiquement au personnel de cette juridiction.

La Fondation travaille présentement à l'élaboration d'un guide traitant des concepts, éléments et caractéristiques de la vérification intégrée dans un contexte gouvernemental et d'un autre semblable sur la vérification des hôpitaux.

Le congrès annuel de la Fondation est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent avec intérêt. Aussi la Fondation en a-t-elle profité pour organiser un colloque à leur intention, qui se tiendra immédiatement avant le congrès.

Ce colloque auquel le vérificateur général a apporté son support permettra à la Fondation d'obtenir directement des vérificateurs législatifs des indications sur leurs besoins immédiats en matière de vérification intégrée. La Fondation pourra utiliser ces informations pour orienter ses travaux de recherche et ses publications dont les vérificateurs législatifs sont d'importants utilisateurs.

c. Collaboration avec l'Ordre des comptables agréés du Québec

Le vérificateur général a acquiescé à l'invitation de l'Ordre des comptables agréés du Québec de participer aux travaux d'un comité formé récemment pour faire connaître et développer davantage la vérification intégrée auprès des membres de la profession et du public en général.

En outre, un membre du personnel d'encadrement siège au Comité de la pratique professionnelle de l'Ordre dont l'objectif est d'aider et d'assister les membres en pratique et de contribuer par des recherches à l'amélioration de la qualité de la pratique professionnelle. Cette présence nous permet, en plus de partager les résultats de nos recherches, d'être informés sur les développements et les changements anticipés dans la pratique professionnelle.

9. Pratique professionnelle

La pratique professionnelle désigne l'ensemble des gestes professionnels posés par un employé du vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions. La qualité de la pratique professionnelle dépend de la formation du professionnel, de son jugement et du soin qu'il apporte à son travail. Elle résulte également de la rigueur de l'application des règles et normes encadrant les activités professionnelles et de la présence d'instruments de travail adéquats.

La pratique professionnelle traite d'une grande étendue de sujets. Elle nécessite des actions soutenues et la présence de ressources humaines consacrées en permanence à la recherche et à la conception de normes et de règles de pratique ainsi qu'à la formation du personnel professionnel, de même qu'au contrôle de la qualité du travail de ce dernier. C'est à la Direction principale de la pratique professionnelle que revient la tâche de développer et maintenir la qualité de la pratique professionnelle. Ses activités sont réparties entre la Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique.

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle, dont l'objet est de maintenir la qualité des travaux à son niveau le plus haut et d'assister le personnel en lui fournissant le support professionnel requis, développe des politiques, effectue des recherches, élabore, implante et surveille l'application des normes et enfin conçoit et applique les politiques et le programme de formation du personnel.

Quant à la Direction de l'informatique, elle effectue des recherches, développe des politiques, des méthodes et procédés de travail, et fournit l'assistance conseil et technique nécessaire au maintien d'un haut niveau de qualité de pratique professionnelle dans l'exécution de travaux de vérification en milieu informatisé. En outre, elle détermine les besoins et développe et applique les politiques et les programmes de formation et de mise à jour des connaissances du personnel en la matière.

La vérification est en constante évolution. Le vérificateur général doit donc s'adapter aux changements qui surviennent dans son environnement de travail, sans pour cela affecter la qualité de la pratique professionnelle. Les méthodes et les instruments dont il fait usage doivent être adaptés aux nouvelles exigences créées par l'accélération des changements technologiques et par le besoin d'améliorer constamment la productivité des ressources dont il dispose. Plusieurs projets ont été complétés ou introduits au cours de la dernière année:

a. Échantillonnage statistique

L'utilisation des techniques de sondages constitue un procédé de vérification largement répandu. La sélection des échantillons peut être effectuée à l'aide de techniques d'échantillonnage statistique ou de techniques de sélection dites discrétionnaires. Les recherches récentes du vérificateur général en ce domaine ont permis d'identifier, d'adapter et d'implanter graduellement une technique d'échantillonnage statistique permettant de quantifier les risques reliés à la vérification. Un programme de formation approprié et destiné à l'ensemble du personnel a été préparé avec le soutien des experts conseils qui l'ont conçu.

Cet outil de vérification permet d'atteindre d'une façon économique et efficace dans les secteurs s'y prêtant, l'un des objectifs du vérificateur général, soit l'attestation des états financiers du gouvernement du Québec.

b. Vérification informatique

L'accélération du rythme des changements de la technologie en informatique, de même que l'introduction de la bureautique ont incité le vérificateur général à réévaluer et à moderniser les méthodes et instruments de travail qu'il utilise.

Comme mentionné l'année dernière, un groupe de travail, assisté d'une équipe de conseillers experts en la matière, a développé notre propre approche à la vérification en milieu informatisé et conçu en conséquence l'ensemble des instruments de travail nécessaires à son exécution. Cette opération a nécessité l'élaboration de politiques supplémentaires en vérification informatique de même que la mise à jour des responsabilités et des tâches du personnel. Enfin, un programme pertinent de formation a été élaboré. Les travaux relatifs à la conception et à la préparation de l'ensemble des éléments de ce projet sont maintenant complétés.

L'implantation des politiques et de la nouvelle approche à la vérification en informatique ainsi que des instruments l'accompagnant a débuté au cours de l'automne 1984. Le programme intensif de formation, qui nécessite 1055 jours-personne de cours, se terminera en janvier 1985.

Lorsqu'il sera achevé, ce projet permettra au vérificateur général de disposer d'une méthodologie plus moderne. Étant donné la rapidité des changements technologiques, il faudra cependant continuer les recherches nécessaires à la mise à jour de cette méthodologie et de ses instruments.

Le degré d'informatisation des entités faisant l'objet de nos vérifications nous encourage à entreprendre le développement de techniques de vérification assistées par l'ordinateur. Ainsi, nous expérimenterons prochainement l'usage de micro-ordinateurs dans l'exécution de nos missions de vérification.

10. Traitement de textes

L'utilisation des équipements de traitement de textes vise un double objectif. Elle constitue d'abord la première étape du développement et de l'implantation graduelle des fonctions de bureautique au vérificateur général et vise ensuite à optimiser la productivité et la qualité dans la production de textes dactylographiés.

Le vérificateur général a ainsi modernisé et augmenté au cours du présent exercice le nombre de ses équipements de traitement de textes. Il a de plus développé une première application de télécommunication, entre des postes de travail situés à Québec et à Montréal pour la transmission d'états financiers, et entre un poste de travail à Québec et un ordinateur central du gouvernement pour l'interrogation de fichiers et le traitement de données. Il est prévu de continuer à développer des applications pour fins de gestion ou autres, notamment pour la gestion des documents, afin de mettre à contribution les équipements de traitement de textes de façon encore plus efficace.

11. Programme d'égalité en emploi

Le vérificateur général a poursuivi la réalisation de sa politique d'égalité en emploi à l'égard du personnel féminin. À cet effet, certaines mesures de redressement et de soutien ont été appliquées.

Comme mesure de redressement, la politique suivie a permis, à la suite des concours, de recruter sept candidates déclarées aptes à occuper un poste d'agente du vérificateur général. Ce recrutement a permis au vérificateur général d'augmenter la proportion du personnel féminin dans son organisation.

En vertu de sa politique, le vérificateur général a également continué à promouvoir la participation féminine au programme Formacadres. Deux professionnelles sont maintenant inscrites à ce programme.

Comme mesure de soutien, le vérificateur général a autorisé trois employées à se prévaloir des possibilités de travail à temps partiel. Ces autorisations visent, pour ces employées, à mieux équilibrer leur charge de travail professionnel et leurs obligations familiales.

12. Réaménagement des locaux

Le vérificateur général a entrepris un projet de réaménagement de ses locaux de concert avec le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement.

L'objectif général visé par le réaménagement des espaces actuels est de disposer d'un ensemble de locaux beaucoup plus fonctionnels, mieux adaptés aux besoins actuels et offrant des possibilités d'expansion dans l'avenir.

Les objectifs particuliers visés par ce réaménagement sont les suivants:

— l'amélioration des communications par un regroupement plus fonctionnel des activités apparentées;

— la préservation de la confidentialité;

— l'amélioration de la qualité de vie au travail par un meilleur environnement;

— l'amélioration du sentiment d'appartenance, plus spécialement de la part du personnel oeuvrant régulièrement à l'extérieur du port d'attache;

— le contrôle amélioré sur certains services de soutien tels la conservation des dossiers de vérification, la bibliothèque, la reprographie, etc.

Le projet est maintenant entre les mains de la Société immobilière du Québec qui procédera à ce réaménagement dès que les autorisations requises auront été obtenues.

13. Les ressources financières

Les dépenses encourues pour le fonctionnement de l'organisation au cours des années terminées les 31 mars 1984 et 1983 se répartissent comme suit:

	1984	1983
	(en milliers $)	
Fonctionnement — Personnel		
Traitements	5 589	5 693
Autres rémunérations	107	52
	5 696	5 745
Fonctionnement — Autres dépenses		
Communications	171	140
Services	233	234
Entretien	1	1
Loyers	43	33
Fournitures	12	18
Équipement	2	
Autres dépenses	7	23
	6 165	6 194
Capital — Autres dépenses		
Équipement	4	12
Dépenses encourues	6 169	6 206
Crédits non utilisés	43	248
Crédits autorisés	6 212	6 454

Annexe I
États financiers du gouvernement du Québec*

Conventions comptables

Énoncé

Les conventions comptables actuellement en usage au gouvernement du Québec comportent les règles suivantes édictées par le Conseil du trésor:

I — Il ne sera plus fait de distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses en immobilisations dans l'établissement du résultat des comptes budgétaires;

II — Les revenus en provenance du gouvernement du Canada sont comptabilisés selon la base de caisse, à l'exception, lorsqu'ils font l'objet d'une réclamation ou sont estimés avant le 1er mai suivant immédiatement la fin de l'année financière en cause, des revenus reliés à un programme à frais partagés avec compensation financière seulement, lesquels sont plutôt comptabilisés selon la base de l'année financière à laquelle la dépense correspondante a été imputée;

III — Les recettes jusqu'au 31 mars inclusivement seront incluses dans les revenus de l'année, sans égard à la date à laquelle ces sommes seront déposées à la banque. De plus, les cotisations et les comptes émis avant le 1er avril seront compris dans le revenu de l'année financière qui se termine, et apparaîtront comme comptes à recevoir à l'état de l'actif et du passif;

IV — Les remises encaissées par le gouvernement pendant le mois d'avril et représentant des sommes perçues ou prélevées par ses agents ou mandataires avant le 1er avril, seront comptabilisées comme revenus de l'année financière qui vient de se terminer; il en est de même pour les contributions perçues des employeurs au cours du mois d'avril afférentes aux salaires versés avant le 1er avril dans le cadre de la Loi sur la Régie de l'assurance-maladie;

V — Les dépenses, de même que les contributions, les remboursements et les imputations applicables contre les dépenses, seront comptabilisés sur la base d'exercice. Cependant, le 30 avril sera retenu comme date limite pour la création d'un compte à payer couvrant des services rendus et des marchandises reçues avant le 1er avril;

VI — Les opérations afférentes aux divers régimes de retraite sont traitées comme suit:

a) dans le cas du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics RREGOP (L.R.Q., chapitre R-10), le montant imputé aux dépenses du gouvernement représente la proportion prévue dans cette loi comme contribution de l'employeur par rapport aux cotisations reçues des employés pendant l'année financière, excluant celles des employés des organismes visés à l'article 120 de la loi sur ledit Régime, et représente également l'intérêt sur la provision au 31 mars précédent; ce montant, imputé aux dépenses budgétaires du gouvernement, de même que les contributions à titre d'employeur des organismes visés à l'article 120 de la loi sur ledit Régime, sont portés au crédit d'un compte non budgétaire par lequel transitent également le paiement des prestations, les remises de cotisations et les remboursements de contributions;

b) dans le cas des autres régimes, les cotisations des participants ainsi que, dans le cas particulier du Régime de retraite des fonctionnaires (L.R.Q., chapitre R-12), les contributions des organismes employeurs énumérés au premier alinéa de l'article 72 de la loi sur ledit Régime, sont portées au crédit d'un compte non budgétaire et ne font pas partie des revenus du gouvernement; par contre, les pensions payées de même que les remises de cotisations et de contributions sont débitées à ce compte non budgétaire. La contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement. Tout excédent annuel, par régime, des sommes débitées sur celles créditées au compte du régime de retraite est comblé par une imputation aux dépenses des ministères ou organismes concernés et porté au crédit de ce compte non budgétaire;

VII — Les escomptes sur la dette obligataire et les frais d'émission seront imputés aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle ces frais sont initiés. Les intérêts gagnés et les autres revenus sur les fonds d'amortissement sont portés en déduction du service de la dette;

* Inclus au volume I des Comptes publics du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1984.

VIII — Les frais reportés et les immobilisations n'apparaîtront plus à l'état de l'actif et du passif du Québec pour ne laisser apparaître à cet état que les postes compatibles avec un état fondé sur la dette nette. Cependant, un fichier de contrôle des immobilisations sera maintenu et une liste des immobilisations sera incorporée dans les Comptes publics;

IX — Les frais reportés et les immobilisations n'apparaissant plus à l'état de l'actif et du passif, il ne sera plus question de charger aux dépenses l'amortissement annuel comme par le passé;

X — Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative;

XI — Les bons du trésor émis en devises canadiennes sont inscrits à leur valeur nominale. L'escompte est apparenté à de l'intérêt et la comptabilité est faite selon la base d'exercice;

XII — À la fin de chaque année financière, et sans tenir compte des ajustements éventuels susceptibles d'être effectués à l'égard des comptes et des cotisations contestés ou susceptibles de l'être, les comptes à recevoir et les prêts et avances sont analysés pour déterminer le montant de la provision nécessaire pour montrer ces actifs à leur valeur estimative de réalisation.

La variation de cette provision, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette.

Les comptes à recevoir et les prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses des ministères et organismes qui encourent la perte. Les recouvrements de créances radiées sont par ailleurs portés en diminution des créances radiées.

Exposé

Pour les fins d'une application pratique, des précisions ont été apportées à cet énoncé par le contrôleur des finances dans le sens des lignes directrices et de la philosophie qui ont présidé à ces décisions.

Dans l'exposé qui suit, on retrouve l'essentiel de ces précisions qui tiennent compte d'un certain nombre de contraintes administratives et légales et qui couvrent les opérations du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé.

I — Généralités

Le gouvernement tient sa comptabilité selon une méthode mitigée de caisse et d'exercice. Cette méthode a été retenue parce que l'emploi de la comptabilité d'exercice intégrale au gouvernement comporte trop de difficultés administratives, qu'elle nécessite un grand nombre d'estimations plus ou moins valables et que son application est difficile en raison même de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière.

II — Revenus

Les revenus proviennent de l'application des lois, règlements et ententes; ils sont répartis à l'état des opérations budgétaires en revenus autonomes et en transferts du gouvernement du Canada.

Les revenus autonomes comprennent les impôts sur le revenu et les biens, incluant les contributions des employeurs au Fonds des services de santé, les taxes à la consommation, les droits et permis, les revenus divers et les transferts des sociétés d'État. Les revenus divers découlent de certaines activités du gouvernement et comprennent notamment:

— Les ventes de biens et services, incluant le produit de la disposition des biens en capital;

— Les intérêts gagnés sur les placements et autres;

— Le produit des amendes et confiscations et la récupération des dépenses faites pour le compte de municipalités, organismes, corporations et individus.

Quant aux transferts du gouvernement du Canada, ils comprennent les encaissements en vertu des lois sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, de l'entente sur le bilinguisme et d'autres lois, ainsi que les contributions du gouvernement du Canada afférentes aux programmes à frais partagés.

Comptabilisation

Revenus autonomes

Sont comptabilisés sous ce titre:

— Les sommes encaissées à titre de revenus au cours de l'année financière;

— Les cotisations, réclamations ou comptes émis au cours de l'année financière, en autant qu'ils représentent des sommes à recevoir à titre de revenus que le gouvernement est en droit de réclamer;

— Les réclamations émises à des débiteurs jusqu'au 30 avril inclusivement, eu égard aux dépenses faites pour leur compte avant le 1er avril et qui ont été imputées à une année financière écoulée.

Les soldes non perçus au 31 mars sont inclus aux comptes à recevoir à l'état de l'actif et du passif.

Sont également comptabilisées comme revenus de l'année financière et comme comptes à recevoir au 31 mars, les remises encaissées par le gouvernement pendant le mois d'avril lorsqu'elles représentent des sommes perçues ou prélevées par ses agents ou mandataires avant le 1er avril.

La contribution des employeurs au Fonds des services de santé est constituée des sommes encaissées et des comptes émis du 1er avril au 31 mars, de même que des sommes perçues des employeurs au cours du mois d'avril et afférentes aux salaires versés avant le 1er avril.

Les sommes perçues en trop au titre de revenus, remboursées jusqu'au 31 mars ainsi que les notes de crédit émises à des débiteurs sont déduites des revenus de l'année financière, quelle que soit l'année où ces revenus ont été inscrits.

Les revenus sont inscrits sans déduction des frais incidents à leur réalisation ou à leur perception. Ces frais sont portés aux dépenses.

Transferts du gouvernement du Canada

Ces revenus sont comptabilisés sur la base de caisse. Cependant, les revenus provenant des programmes à frais partagés avec compensation financière seulement, sont enregistrés selon les sommes encaissées avant le 1er avril et les réclamations et estimations établies, eu égard aux dépenses qui ont été imputées à une année financière écoulée.

III — Dépenses

Toutes les charges imputées sur les crédits autorisés de l'année financière terminée le 31 mars constituent des dépenses, à l'exception de celles se rapportant aux opérations non budgétaires.

Ces dépenses comprennent les frais de fonctionnement, les dépenses en capital et les dépenses de transfert. Elles s'effectuent à même les allocations de ressources financières accordées par le Parlement dans le cadre des lois des subsides, des lois particulières et des mandats spéciaux du gouvernement qui en permettent le déboursé sur le Fonds consolidé du revenu et/ou le Fonds des services de santé.

Comptabilisation

Nonosbtant le paragraphe V de l'énoncé des conventions comptables et compte tenu de la Loi sur l'administration financière, seules les charges imputées sur les crédits autorisés sont inscrites aux dépenses

Les livres demeurent ouverts pour une période de 30 jours après le 31 mars pour permettre l'enregistrement des dépenses afférentes à l'année financière écoulée pour des marchandises reçues ou des services rendus avant le 1er avril.

Quant aux dépenses de transfert, elles sont comptabilisées comme dépenses de l'année en autant que l'engagement est dûment approuvé avant le 1er avril et que l'imputation aux dépenses est faite au plus tard dans les 30 jours qui suivent la fin de l'année financière jusqu'à concurrence des crédits autorisés.

Les coûts d'acquisition des biens en capital sont portés aux dépenses et, de ce fait, affectent le résultat des opérations budgétaires d'une année financière. Par conséquent, les édifices gouvernementaux, les routes et ponts et autres biens en capital ne figurent pas à l'état de l'actif et du passif. Cependant, un fichier de contrôle de ces biens est tenu à jour et une liste en est publiée annuellement dans les Comptes publics.

Les dépenses payées d'avance ne sont pas reportées; elles sont comptabilisées comme dépenses de l'année financière terminée le 31 mars et font partie des opérations budgétaires.

Il ne se fait pas d'imputation pour services rendus entre les ministères ou leurs unités administratives.

Service de la dette

Les intérêts sur les emprunts temporaires ainsi que sur les obligations et les autres emprunts sont inscrits selon la comptabilité d'exercice; il en est de même pour l'escompte sur les bons du trésor qui est apparenté à de l'intérêt.

Les frais d'émission des obligations sont imputés aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle ils sont encourus. Les primes ou les escomptes sont inscrits aux revenus ou aux dépenses lors de la réalisation des emprunts sauf pour l'escompte d'émission de titres s'apparentant à de l'intérêt lequel est considéré comme tel et est capitalisé à la date d'anniversaire de l'emprunt pour atteindre progressivement la valeur nominale à l'échéance. La fluctuation du change étranger entre la date de l'encaissement de l'emprunt et celle du remboursement est portée aux revenus ou imputée aux dépenses lors du remboursement.

L'écart entre la valeur nominale et le coût des obligations acquises pour les fonds d'amortissement ainsi que l'écart entre la valeur nominale et le produit de leur disposition sont portés aux revenus ou aux dépenses.

Les intérêts gagnés et les autres revenus sur les fonds d'amortissement sont portés en déduction des dépenses.

Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

Ce régime est comptabilisé conformément à la convention comptable mentionnée à l'item VI (a) de l'énoncé ci-dessus. L'intérêt sur la provision au 31 mars précédent est comptabilisé depuis 1978-1979.

Autres régimes de retraite

Les autres régimes de retraite sont comptabilisés depuis l'année financière 1978-1979 conformément à la convention comptable mentionnée à l'item VI (b) de l'énoncé ci-dessus; cette convention comptable n'a pas été appliquée antérieurement au 1er avril 1978. La dépense est établie en fonction de la politique budgétaire et sa contrepartie est portée au crédit du compte des régimes de retraite.

Radiations des créances irrécouvrables

Les créances radiées au cours de l'année financière sont portées aux dépenses, sauf celles pour lesquelles une provision a été établie au 31 mars 1980.

IV — Actif et passif

L'état de l'actif et du passif est présenté en tenant compte également des notes explicatives qui suivent:

1. Placements temporaires

Ces placements sont susceptibles de réalisation rapide; ils peuvent comprendre des dépôts à terme et des valeurs négociables détenues à titre temporaire, incluant celles émises par le gouvernement du Québec. Ils sont comptabilisés au coût.

2. Comptes à recevoir

Les comptes à recevoir représentent les charges, réclamations ou cotisations émises à des débiteurs pour des revenus que le gouvernement est en droit de réclamer.

Les comptes à recevoir comprennent les montants à recevoir pour des dépenses payées en trop, les intérêts échus sur les placements, les remises perçues des mandataires ou agents du gouvernement au cours d'avril pour des sommes perçues ou prélevées par eux avant le 1er avril, de même que les sommes perçues des employeurs au cours d'avril pour le Fonds des services de santé et afférentes aux salaires versés par eux avant le 1er avril.

Est déduite des comptes à recevoir une provision pour créances irrécouvrables qui est établie en fonction de leur valeur estimative de réalisation.

3. Placements

— Entreprises du gouvernement du Québec

Ces placements sont inscrits au coût, sauf pour les actions d'Hydro-Québec attribuées au ministre des Finances et payées à même les bénéfices nets accumulés de cette société d'État jusqu'au 31 décembre 1980, en vertu de la Loi sur l'Hydro-Québec (L.R.Q., chapitre H-5).

— Municipalités, organismes municipaux, particuliers, sociétés et autres

Les placements en actions et en obligations sont inscrits au coût et les prêts et avances sont montrés à leur valeur estimative de réalisation.

4. Dette nette

La dette nette représente la différence entre les passifs et les actifs inscrits aux livres et elle est constituée du déficit accumulé des opérations budgétaires et de certaines opérations qui y sont portées directement.

5. Emprunts temporaires

Les emprunts temporaires en monnaie du Canada sont inscrits à leur valeur nominale et ceux en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars.

6. Avances des fonds en fidéicommis

Ce compte interfonds représente la partie des dépôts confiés au Bureau général de dépôts utilisée aux fins de l'administration courante du gouvernement.

Les comptes du Bureau général de dépôts font l'objet d'une comptabilité distincte et le ministre des Finances en rend compte dans les Comptes publics.

7. Compte d'accords de perception fiscale

À ce poste sont comptabilisées la perception de sommes par le gouvernement pour le compte de la Régie des rentes du Québec, la Régie de l'assurance automobile du Québec, le Fonds spécial olympique et diverses municipalités ainsi que les versements effectués à ces organismes relativement à ces sommes perçues.

8. Comptes à payer

Ce poste représente la partie du coût des opérations du gouvernement comptabilisée et non déboursée au 31 mars.

9. Intérêts courus

Ce compte représente la partie courue et non échue des intérêts sur les emprunts temporaires, les obligations et les autres emprunts diminuée du solde non amorti de l'escompte sur les bons du trésor. Les intérêts courus sur les emprunts en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien au 31 mars.

10. Compte des régimes de retraite

Ce compte couvre le passif inscrit à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et des autres régimes de retraite notamment ceux des fonctionnaires, des enseignants et des membres de la Sûreté du Québec.

Il représente pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, les montants comptabilisés au titre de la contribution du gouvernement en tant qu'employeur moins certains paiements effectués par le gouvernement. Les cotisations des employés participants et les contributions reçues de certains organismes à titre d'employeur sont déposées pour le compte de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Ce compte représente également pour les autres régimes de retraite, depuis l'année financière 1978-1979, les cotisations des participants, les contributions de certains organismes employeurs et les montants comptabilisés au titre de la contribution du gouvernement en tant qu'employeur réduits des paiements de pensions et des remboursements de cotisations.

11. Bons du trésor, obligations et autres emprunts

Les dettes en monnaie du Canada sont inscrites à leur valeur nominale sauf pour les titres émis à un fort taux d'escompte. Les dettes en monnaie étrangère le sont en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates de réalisation des emprunts ou d'acceptation des dettes.

12. Fonds d'amortissement

Les obligations en monnaie du Canada détenues à ces fonds sont inscrites à leur valeur nominale. Celles en monnaie étrangère, déjà émises par le gouvernement, sont inscrites en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates de réalisation des emprunts; les autres obligations en monnaie étrangère sont inscrites en équivalent canadien de leur valeur nominale aux dates d'acquisition.

Le ministre des Finances a comme politique d'annuler les obligations d'une émission détenues dans un fonds d'amortissement créé en rapport avec la même émission.

V — Passifs éventuels

À cette rubrique, on y indique:

1. Le solde au 31 mars des sommes empruntées par certaines entreprises du gouvernement, municipalités, organismes et individus, déduction faite des fonds d'amortissement, dont le remboursement est garanti par le gouvernement en vertu de dispositions législatives particulières. Les emprunts garantis en monnaie étrangère apparaissent en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars;
2. Les contrats de cautionnement dont l'incidence est significative et certains autres passifs éventuels importants prévus par lois.

Par contre, cette rubrique ne couvre pas les réclamations en cours contre le gouvernement.

VI — Engagements financiers

Budgétaires

Cette énumération couvre:

1. Les engagements autorisés par diverses lois et imputables à des crédits permanents, de même que ceux relatifs à des subventions accordées par le gouvernement et qui seront imputables à des crédits votés pour le remboursement d'emprunts à long terme contractés pour des dépenses en capital par des commissions scolaires, institutions d'enseignement, de santé, établissements de services sociaux et par des organismes municipaux et autres;
2. Les engagements du ministre de l'Éducation pour le remboursement d'emprunts contractés par des commissions scolaires et des institutions d'enseignement pour des dépenses en capital, les autorisations d'emprunts données par le ministre aux commissions scolaires, également pour des dépenses en capital, de même que les emprunts sur des marges de crédit bancaire, effectués aux mêmes fins par les établissements du réseau des affaires sociales sur autorisation du ministre des Affaires sociales;
3. Les subventions autorisées par le gouvernement à des sociétés, organismes municipaux et autres organismes pour des dépenses en capital non reliées au remboursement d'emprunts à long terme ainsi que les engagements envers les organismes municipaux pour des dépenses en capital autorisées dans le cadre du programme

d'assainissement des eaux lesquelles feront l'objet d'emprunts à long terme;

4. Les obligations du gouvernement à l'égard des congés de maladie accumulés par ses employés.

Les engagements relatifs aux emprunts en monnaie étrangère sont indiqués en équivalent canadien de leur valeur nominale au 31 mars.

Cette énumération ne comprend pas entre autres:

1. Les services et marchandises commandés qui n'ont pas encore été rendus ou livrées;
2. Les engagements relatifs aux intérêts sur les prêts consentis par des institutions financières aux étudiants pendant qu'ils sont aux études;
3. Les engagements relatifs à certaines lois administrées par l'Office du crédit agricole et qui ont trait principalement à des contributions sur l'intérêt payé par les emprunteurs sur les prêts consentis par le gouvernement du Canada et les institutions financières;
4. Les engagements relatifs à la prise en charge par la Société de développement industriel du Québec d'une partie du coût des emprunts contractés par des entreprises ainsi que les exonérations de remboursement d'emprunts dans le cadre de la Loi de l'aide au développement industriel du Québec;
5. Les biens en voie d'expropriation et dont le gouvernement n'a pas pris possession;
6. Tout autre engagement pris dans le cours normal des opérations et dont l'incidence porte sur les années futures.

Non budgétaires

Ces engagements comprennent principalement le solde à verser pour des apports de capitaux à certaines entreprises du gouvernement et dont le déboursé est déterminé dans une loi ou établi par le gouvernement en vertu des pouvoirs que lui confère une loi.

Revenus, dépenses et dette nette
Année financière terminée le 31 mars 1984
(Milliers $)

	1984	1983
Revenus		
Impôts sur le revenu et les biens		
Impôt sur le revenu des particuliers	6 763 728	6 311 283
Contributions des employeurs au Fonds des services de santé	1 440 802	1 337 141
Impôt des sociétés	860 3[illegible]	898 353
Droits de successions	46 655	44 985
	9 111 525	**8 591 762**
Taxes à la consommation		
Ventes au détail	2 277 392	1 936 670
Carburants	1 207 498	1 194 893
Tabacs	312 622	277 048
Repas et hôtellerie	274 483	249 258
Autres	102 642	89 211
	4 174 637	**3 747 080**
Droits et permis		
Véhicules automobiles	259 624	285 439
Boissons alcooliques	65 005	58 855
Ressources naturelles	83 079	86 451
Pari mutuel	31 168	31 492
Autres	71 786	65 059
	510 662	**527 296**
Revenus divers		
Ventes de biens et services (note 4)	301 181	217 698
Intérêts	277 794	294 584
Amendes, confiscations et recouvrements	108 488	95 545
	687 463	**607 827**
Transferts des sociétés d'État		
Société des alcools du Québec	325 000	275 000
Société des loteries et courses du Québec	205 000	162 000
Hydro-Québec	60 186	7 000
	590 186	**444 000**
Total des revenus autonomes	**15 074 473**	**13 917 965**

	1984	1983
Transferts du gouvernement du Canada		
Péréquation	3 227 367	3 071 912
Autres transferts liés aux accords fiscaux	1 720 859	1 101 326
Contributions aux programmes de bien-être	1 043 672	822 828
Autres programmes	344 598	296 235
	6 336 496	**5 292 301**
Total des revenus	**21 410 969**	**19 210 266**

	1984	1983 (note 10)
Dépenses		
Ministères et organismes		
Affaires culturelles	135 169	122 588
Affaires intergouvernementales	49 246	46 514
Affaires municipales	451 946	421 909
Affaires sociales	5 438 346	5 194 227
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	407 978	422 022
Assemblée nationale	61 890	56 082
Commerce extérieur	13 498	10 504
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	659 020	608 366
Communautés culturelles et Immigration	42 557	42 561
Communications	171 905	154 720
Conseil exécutif	146 317	116 281
Conseil du trésor	8 172	9 279
Éducation	6 589 002	6 101 398
Énergie et Ressources	282 176	249 345
Environnement	123 500	111 379
Finances	2 370 701	1 990 682
Fonction publique	160 546	146 041
Habitation et Protection du consommateur	296 986	262 596
Industrie, Commerce et Tourisme	295 948	155 509
Justice	627 792	601 597
Loisir, Chasse et Pêche	221 643	206 281
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	2 430 425	2 017 754
Régie de l'assurance-maladie du Québec	1 356 593	1 162 620
Revenu	247 986	221 534
Science et Technologie	9 856	—
Transports	1 585 430	1 488 645
Travail	40 119	37 245
Travaux publics et Approvisionnement	298 767	301 617
Total des dépenses (note 2)	**24 523 514**	**22 259 296**
Déficit des opérations budgétaires	**3 112 545**	**3 049 030**

	1984	1983
Dette nette		
Solde au début	14 225 644	10 652 655
Déficit des opérations budgétaires	3 112 545	3 049 030
Montant porté à la provision pour créances irrécouvrables	61 159	109 263
Annulation des créances à recevoir de la Société d'aménagement de l'Outaouais (note 5)	58 503	—
Intégration de l'Office des autoroutes du Québec	—	414 696
Solde à la fin	**17 457 851**	**14 225 644**

Actif et passif
au 31 mars 1984
(Milliers $)

	1984	1983
Actif		
Espèces en banque	50 837	37 605
Placements temporaires	284 895	284 775
Espèces et effets en main et dépôts en circulation	53 780	32 605
Comptes à recevoir	1 857 676	1 739 881
Intérêts courus	19 302	24 677
	2 266 490	**2 119 543**
Placements — actions, obligations, billets, prêts et avances		
Entreprises du gouvernement du Québec (note 3)	6 355 161	6 252 203
Municipalités et organismes municipaux	71 149	72 738
Particuliers, sociétés et autres	163 631	153 340
	6 589 941	**6 478 281**
Autres éléments d'actif	**2 210**	**2 210**
Total de l'actif	**8 858 641**	**8 600 034**
Dette nette	**17 457 851**	**14 225 644**
	26 316 492	**22 825 678**

	1984	1983
Passif		
Chèques en circulation	223 716	331 894
Avances des fonds en fidéicommis	51 448	48 645
Compte d'accords de perception fiscale	175 386	181 381
Comptes à payer (note 6)	1 077 980	856 523
Intérêts courus	832 987	743 473
	2 361 517	**2 161 916**
Compte des régimes de retraite (note 7)	**5 545 403**	**4 488 671**
Bons du trésor	1 485 000	1 325 000
Obligations moins fonds d'amortissement (note 8)	15 262 667	13 252 934
Autres emprunts moins fonds d'amortissement (note 8)	1 661 905	1 597 157
	18 409 572	**16 175 091**
Total du passif	**26 316 492**	**22 825 678**

Passifs éventuels et engagements financiers (note 9)

Le contrôleur des finances,
Guy Langlois, c.a.

Le sous-ministre des Finances,
Robert Normand

Québec, le 30 novembre 1984

Besoins financiers et financement
Année financière terminée le 31 mars 1984

(Milliers $)

	1984		1983	
Besoins financiers				
Déficit des opérations budgétaires		3 112 545		3 049 030
Augmentation du passif inscrit à l'égard des régimes de retraite				
Contributions du gouvernement à titre d'employeur imputées aux dépenses	(1 232 881)		(1 166 698)	
Cotisations des participants et contributions d'organismes	(183 036)		(193 737)	
	(1 415 917)		(1 360 435)	
Pensions et autres paiements	359 185	(1 056 732)	309 288	(1 051 147)
Augmentation des placements				
Entreprises du gouvernement du Québec	138 071		96 282	
Municipalités et organismes municipaux	(1 589)		(1 553)	
Particuliers, sociétés et autres	14 080	150 562	40 308	135 037
Augmentation des autres éléments d'actif[1]		214 007		288 147
Augmentation des autres éléments de passif[1]		(199 601)		(184 690)
Besoins financiers nets		**2 220 781**		**2 236 377**
Financement				
Emprunts effectués	2 796 988		2 761 814	
Emprunts remboursés	562 507	2 234 481	449 975	2 311 839
Augmentation de l'encaisse[2]		(13 700)		(75 462)
		2 220 781		**2 236 377**

L'état ci-dessus exclut les opérations portées directement à la dette nette.

1 Les autres éléments d'actif sont les espèces et effets en main et dépôts en circulation, les comptes à recevoir et les intérêts courus et les autres éléments du passif sont les chèques en circulation, les avances des fonds en fidéicommis, le compte d'accords de perception fiscale, les comptes à payer et les intérêts courus.

2 L'encaisse comprend les espèces en banque et les placements temporaires.

Notes complémentaires

1. Conventions comptables

Les états financiers du gouvernement du Québec ont été préparés en conformité avec les conventions comptables apparaissant au début de la présente Annexe I du rapport du vérificateur général. L'énoncé énumère les principales conventions comptables ayant fait l'objet de décisions du Conseil du trésor et l'exposé du contrôleur des finances y apporte des précisions pour les fins de leur application pratique.

Ces états financiers comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé.

À ces comptes, sont généralement inscrites toutes les opérations financières des ministères listés à l'Annexe 1 et celles des organismes figurant à cette même annexe pour autant que les dépenses de fonctionnement de ces derniers imputables sur les crédits et leurs paiements sont faits sur le Fonds consolidé du revenu et dont les revenus y sont généralement crédités. Cette liste exclut les organismes et les entreprises d'État qui bénéficient de paiements de transfert à même ce Fonds.

2. Dépenses en capital

a) Du gouvernement du Québec

Les dépenses en capital incluses dans les dépenses de l'année 1983-1984 et s'élevant à 539,0 millions $ (535,6 millions $ en 1982-1983) ainsi que la liste des biens en capital apparaissent à la section 2 du volume 2 des Comptes publics.

b) Contributions du gouvernement aux dépenses en capital des personnes, corporations et institutions

À la page 1-31 du volume 1 des Comptes publics apparaissent les paiements de transfert au montant de 18 714,9 millions $ (16 755,2 millions $ en 1982-1983) à des personnes, corporations et institutions. Ce montant comprend, entre autres, les contributions du gouvernement pour leurs dépenses en capital.

3. Placements

Les placements dans les entreprises du gouvernement du Québec sont inscrits comme suit:

	1984	1983
	(millions $)	(millions $)
Hydro-Québec — au montant de ses réserves au 31 décembre 1980	4 374,1	4 374,1
Autres — au coût	1 981,1	1 878,1
	6 355,2	**6 252,2**

Les comptes des entreprises du gouvernement du Québec sont présentés à leurs propres états financiers et conséquemment, sont exclus de ceux du gouvernement.

À titre d'information, l'annexe 2 montre l'Avoir du gouvernement dans ses entreprises au montant de 8 008,7 millions $ (7 373,7 millions $ en 1983), y compris 72,2 millions $ en 1984 pour celles dans lesquelles il n'a pas d'apport. Cet avoir comprend les montants inscrits au 31 mars 1984 augmentés des excédents et des réserves accumulés par certaines entreprises et diminués des déficits accumulés par d'autres.

4. Transfert de biens meubles et immeubles à une entreprise du gouvernement

La Loi sur la Société immobilière du Québec (Lois de 1983, chapitre 40) a pour objet de constituer la Société immobilière du Québec et elle prévoit, entre autres, le transfert en faveur de la Société, moyennant considération et autres conditions déterminées par le gouvernement, des biens meubles et immeubles faisant partie du domaine public et administrés par le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement.

Le revenu sous le poste de ventes de biens et services inclut le transfert de deux immeubles à la Société immobilière du Québec, soit le nouveau Palais de Justice de Québec et l'Édifice Henri-Bourassa à Montréal. Ce transfert a été effectué le 30 mars 1984 pour la considération d'un montant payé comptant de 66,7 millions $.

Par le décret 2151-84 du 25 septembre 1984, le gouvernement a transféré le 1er octobre 1984 à la Société immobilière du Québec des biens immeubles au montant de 522,7 millions $ et des biens meubles de 5,6 millions $ dont il avait la propriété.

Le règlement de ce transfert s'est effectué comme suit:

	(millions $)
Billet à demande en faveur du ministre des Finances et ne portant pas intérêt	448,3
80 000 actions de la Société immobilière du Québec émises en faveur du ministre des Finances	80,0
	528,3

Selon les dispositions de la Loi sur la Société immobilière du Québec le montant de ce billet et la valeur des actions donnés en considération de ce transfert de 528,3 millions $ réduiront la dette nette du gouvernement du même montant en 1984-1985.

5. Annulation des créances à recevoir de la Société d'aménagement de l'Outaouais

La Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités (Lois de 1983, chapitre 57) annule par virement au compte de la dette nette du gouvernement tout montant dû par la Société d'aménagement de l'Outaouais au ministre des Finances au 22 décembre 1983.

Le montant dû par la Société d'aménagement de l'Outaouais au gouvernement du Québec s'établissait comme suit au 22 décembre 1983:

	(millions $)
Avances	35,4
Intérêts échus	21,9
Intérêts courus	1,2
Montant porté à la dette nette	**58,5**

6. Comptes à payer

Le montant de 1 078,0 millions $ représente la partie non acquittée du coût des opérations du gouvernement comptabilisée au 31 mars 1984 (856,5 millions $ en 1983). Cependant, en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la Loi sur l'administration financière, il arrive que, tant au cours des années antérieures qu'au cours de l'année courante, des dépenses encourues n'aient pu être imputées sur un crédit et être portées aux comptes à payer. L'estimation de ces comptes à payer non inscrits au 31 mars 1984 apparaît à l'Annexe 3 et s'élève à 751,3 millions $ (1 317,7 millions $ en 1983: montant redressé).

7. Compte des régimes de retraite

Ce passif est composé d'un montant de 3 519,3 millions $ pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics et d'un montant de 2 026,1 millions $ pour les autres régimes. Au 31 mars 1983, les soldes se chiffraient respectivement à 2 930,7 et 1 558,0 millions $.

a) Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

Le montant de 3 519,3 millions $ ne comprend pas 1 475,7 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

En effet, les obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce Régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales, sont estimées par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à 929,6 millions $ au 31 décembre 1983 et cette estimation est basée sur les données de population et les hypothèses utilisées pour leur évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 dont le montant s'élevait à 762,7 millions $ à cette date. Cette estimation tient compte des opérations financières effectuées au cours des années 1982 et 1983.

Les obligations représentant l'insuffisance de la contribution du gouvernement au titre des intérêts depuis l'avènement du Régime, soit le 1er juillet 1973, sont etimées à 517,9 millions $ au 31 mars 1984.

De plus, celles du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission s'élevaient à 28,2 millions $ selon l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981.

b) Autres régimes de retraite

Au 31 mars 1984, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 2 026,1 millions $ (1 558,0 millions $ en 1983).

Les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec, de la Législature et de la Magistrature sont à la charge du gouvernement. La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances dont l'année financière correspond à l'année civile, a estimé le passif envers ces régimes à 12 225,4 millions $ au 31 décembre 1983. Au 31 décembre 1981, ce passif selon une évaluation actuarielle s'élevait à 9 640,8 millions $.

8. Obligations et autres emprunts

Les obligations et autres emprunts sont inscrits à leur valeur nominale sauf pour les titres émis à un fort taux d'escompte. Les obligations et autres emprunts en monnaie étrangère sont inscrits en équivalent canadien de la valeur nominale aux dates de réalisation et d'acceptation des dettes.

L'échéancier des remboursements des obligations et autres emprunts apparaît à la page 5-45 du volume 1 des Comptes publics.

Si les taux de change en vigueur au 31 mars 1984 avaient été appliqués aux obligations et autres emprunts en monnaie étrangère, ces dettes auraient été augmentées de 442,0 millions $ (306,2 millions $ en 1983) dont 34,1 millions $ pour le montant venant à échéance au cours de l'année financière 1984-1985.

9. Passifs éventuels et engagements financiers

Les emprunts garantis par le gouvernement s'élèvent à 20 578,4 millions $ au 31 mars 1984 (19 432,4 millions $ en 1983), dont 18 708,2 millions $ se rapportent aux emprunts d'Hydro-Québec. Les engagements financiers totalisent 7 993,6 millions $ à cette date (6 940,6 millions $ en 1983 : montant redressé). Ces passifs éventuels et engagements financiers sont présentés sommairement à l'Annexe 4.

10. Chiffres comparatifs

Au cours de l'année financière 1983-1984, le ministère de la Science et de la Technologie a été constitué et des services ont été transférés entre ministères. Par ailleurs, le ministère des Institutions financières et Coopératives a été aboli et la plupart des activités de ce ministère sont maintenant sous la responsabilité de l'Inspecteur général des institutions financières au ministère des Finances. Pour tenir compte de ces changements, les données comparatives des dépenses de 1983 ont été redressées pour correspondre aux données de 1984.

Notes complémentaires (suite)

Annexe 1

Ministères et organismes du gouvernement[1]

Affaires culturelles

Bureau de surveillance du cinéma

Commission des biens culturels

Régie du cinéma

Affaires intergouvernementales

Affaires municipales

Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec

Commission municipale du Québec

Commission nationale de l'aménagement

Affaires sociales

Conseil des affaires sociales et de la famille

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Office du crédit agricole du Québec

Régie des assurances agricoles du Québec

Régie des grains du Québec

Régie des marchés agricoles du Québec

Assemblée nationale

Commission de la représentation

Commerce extérieur

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Communautés culturelles et Immigration

Commission d'appel de francisation des entreprises

Commission de surveillance de la langue française

Commission de toponymie

Conseil de la langue française

Office de la langue française

Communications

Régie des services publics

Commission d'accès à l'information

Conseil exécutif

Conseil du statut de la femme

Office de planification et de développement du Québec

Office des personnes handicapées du Québec

Office des services de garde à l'enfance

Conseil du trésor

Éducation

Conseil des collèges

Conseil des universités

Conseil supérieur de l'éducation

Office des professions du Québec

Énergie et Ressources

Régie de l'électricité et du gaz

Environnement

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Conseil consultatif de l'environnement

Finances

Commission des valeurs mobilières du Québec

Inspecteur général des institutions financières

Régie de l'assurance-dépôts du Québec

Fonction publique

Commission de la fonction publique

Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique

Habitation et Protection du consommateur

Office de la protection du consommateur

Régie des entreprises de construction du Québec

Régie du logement

Société d'habitation du Québec

Industrie, Commerce et Tourisme

Société de développement industriel du Québec

Société du parc industriel du centre du Québec

Justice

Commission de police du Québec

Commission de refonte des lois et des règlements

Commission des droits et libertés de la personne du Québec

Commission québécoise des libérations conditionnelles

Comité de la protection de la jeunesse

Protection civile du Québec

Régie des permis d'alcool du Québec

Tribunal de l'expropriation

Loisir, Chasse et Pêche

Régie de la sécurité dans les sports

Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

Commission des affaires sociales

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Revenu

Régie des loteries et courses du Québec

Science et Technologie

Conseil de la science et de la technologie

Transports

Commission des transports

Travail

Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre

Conseil des services essentiels

Travaux publics et Approvisionnement

---

1 Les ministères et organismes énumérés sont ceux dont les dépenses de fonctionnement imputables sur les crédits et leurs paiements sont faits sur le Fonds consolidé du revenu et dont les revenus y sont généralement crédités. Ne sont pas compris, par ailleurs, les organismes et les entreprises d'État qui bénéficient de paiements de transfert à même ce Fonds.

Notes complémentaires (suite)

Annexe 2

Avoir dans les entreprises du gouvernement du Québec[1]

(Milliers $)

	Montant inscrit au 31 mars 1984	Excédents, réserves ou (déficits) accumulés[2]	Avoir du Gouvernement 1984	Avoir du Gouvernement 1983
Entreprises dans lesquelles le gouvernement détient un placement				
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	10 000		10 000	10 000
Hydro-Québec (1983-12-31)	4 374 109	1 991 094	6 365 203	5 718 725
Office de l'électrification rurale	1 705		1 705	2 111
Office du crédit agricole du Québec	172 400	3 632	176 032	187 689
Raffinerie de sucre du Québec	27 000	(9 509)	17 491	15 319
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	6 400		6 400	6 400
Sidbec (1983-12-31)	615 957	(488 493)	127 464	208 711
Société d'aménagement de l'Outaouais				12 268
Société de cartographie du Québec	3 000	(2 030)	970	1 840
Société de développement autochtone de la Baie James	3 000		3 000	2 750
Société de développement coopératif	22 620	(184)	22 436	20 882
Société de développement de la Baie James (1983-12-31)	60 000	(35 547)	24 453	62 537
Société de développement des industries de la culture et des communications	13 500	(2 026)	11 474	10 235
Société de développement immobilier du Québec	74 666	(8 165)	66 501	64 634
Société de développement industriel du Québec	35 249	12 259	47 508	44 143
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec — Rexfor	77 430	9 464	86 894	87 987
Société des alcools du Québec	30 000	11 613	41 613	44 773
Société des loteries et courses du Québec	170	29 011	29 181	11 061
Société des traversiers du Québec	1 500	1 763	3 263	2 068
Société d'habitation du Québec (1983-12-31)	141 984	4 663	146 647	155 970
Société du parc industriel du centre du Québec	40 256	2 434	42 690	37 671
Société générale de financement du Québec (1983-12-31)	237 934	45 792	283 726	247 981
Société nationale de l'amiante	61 580	(26 951)	34 629	30 956
Société québécoise des transports (1983-12-31)	35 000	(21 078)	13 922	
Société québécoise d'exploration minière — SOQUEM	99 000	49 261	148 261	138 743
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA	46 700	1 450[3]	48 150	41 691
Société québécoise d'initiatives pétrolières — SOQUIP	164 000	3 168	167 168	133 795
Société du parc industriel, commercial et aéroportuaire de Mirabel et Société inter-port de Québec	1	9 746[3]	9 747	9 768
	6 355 161	**1 581 367**	**7 936 528**	**7 310 708**

Entreprises dans lesquelles le gouvernement ne détient pas de placement				
Centre de recherche industrielle du Québec		21 220	21 220	16 354
Corporation d'hébergement du Québec		37 199	37 199	29 685
Société de la Place des Arts de Montréal (1983-08-31)		10 051	10 051	9 794
Société de radio-télévision du Québec (1983-08-31)		9 710	9 710	7 039
Société du Grand Théâtre de Québec (1983-08-31)		(123)	(123)	(215)
Société du Palais des Congrès de Montréal		(5 846)	(5 846)	286
		72 211	**72 211**	**62 943**
	6 355 161	**1 653 578**	**8 008 739**	**7 373 651**

1 Les entreprises énumérées sont celles dont la majorité des administrateurs sont nommés par le gouvernement à l'exception de la Société de développement autochtone de la Baie James. Ne sont pas compris, par ailleurs, les organismes gestionnaires de fonds d'assurance et ceux de type fiduciaire à l'exception des apports du gouvernement consentis sous forme de dotation et d'avances au Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers et à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

2 Au 31 mars 1984, sauf lorsque indiqué à une autre date à la suite du nom de l'entreprise. Ces excédents et réserves accumulés ou déficits sont ceux apparaissant aux états financiers vérifiés des entreprises selon les conventions comptables qui prévalent pour chacune d'elles, lesquelles diffèrent substantiellement de celles du gouvernement.

3 Ces chiffres proviennent d'états financiers non vérifiés.

Notes complémentaires (suite)

Annexe 3

Estimation des comptes à payer non inscrits au 31 mars 1984
(Milliers $)

	1984	1983
Pour des dépenses de fonctionnement et de capital encourues au 31 mars 1984 et non comptabilisées		
Marchandises livrées et services rendus	20 268	11 007
Indemnités d'expropriations afférentes à des biens dont le gouvernement avait pris ou pouvait légalement prendre possession avant le 1er avril	34 095	33 149[1]
Solde dû sur les biens achetés à terme et sur les contrats de location-acquisition	14 928	3 331
	69 291	**47 487**

Pour des dépenses de transfert afférentes à des frais encourus au 31 mars 1984 et non comptabilisées

À verser aux commissions scolaires et aux institutions qui opèrent à budget dans le cadre de politiques ministérielles, y compris le transport scolaire

	Année 1983-1984[2]	Années antérieures[2]		
Institutions de santé et établissements de services sociaux[3]	17 741		17 741	
		246 437	246 437	380 608[1]
			264 178	380 608
Commissions scolaires				
Fonctionnement	(26 927)[4]		(26 927)[4]	(71 036)[4]
		174 815[5][6]	174 815[5][6][7]	469 238[5][6][7]
		21 693[5]	21 693[5]	210 621[5]
			169 581	608 823
Transport	56 987[7]		56 987	46 001
Collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps)	49 015[7]	(24 114)[8]	24 901	49 292
Universités	69 652[7]		69 652	74 087
Institutions privées d'enseignement	26 704[7]		26 704	25 186
	193 172	**418 831**	**612 003**	**1 183 997**
À verser à des commissions de transport pour les frais de fonctionnement			52 043[9]	62 991
À verser à divers organismes et personnes			17 984	23 209
			70 027	**86 200**
			751 321	**1 317 684[1]**

1 Montant redressé pour fins de comparaison.

2 Des institutions subventionnées.

3 Au cours de 1983-1984, une somme de 70,2 millions $ a été versée en règlement final pour les arrérages accumulés des années 1974 à 1980. De plus, une somme de 64,0 millions $ a été versée ou compensée en règlement d'arrérages pour les années 1981 à 1983. Le déficit de l'année 1983-1984 est susceptible d'être révisé suite au parachèvement des travaux d'analyse des états financiers des institutions de santé et des établissements de services sociaux. Par ailleurs, des déficits accumulés estimés de 68,8 millions $ sont exclus puisqu'ils sont à la charge des institutions et établissements alors que des surplus estimés de 15,9 millions $ sont laissés à leur crédit.

4 Excédent des dépenses de transfert imputées sur les crédits par rapport aux dépenses de fonctionnement encourues au cours de l'année financière du gouvernement.

5 Au cours de 1983-1984, une somme de 188,9 millions $ a été versée par le gouvernement pour les années scolaires 1979-1980 et antérieures. De plus, une somme de 281,0 millions $ a été versée par anticipation relativement à l'équilibre budgétaire de l'année scolaire 1982-1983.

6 En 1984, pour le solde du dernier versement de 15 % de l'année scolaire 1982-1983 et en 1983, pour le dernier versement de 15 % de l'année scolaire 1981-1982.

7 Les dépenses à payer proviennent de la différence entre le coût réel des frais encourus par les institutions durant les années financières du gouvernement et les paiements des dépenses de transfert imputés sur les crédits des années financières du gouvernement.

	Dépenses annuelles encourues par les institutions en regard des années financières du gouvernement		Répartition des dépenses de transferts imputées sur les crédits des années[4] financières du gouvernement		
	Année financière du gouvernement		Année financière du gouvernement		
	en cours	subséquente	en cours	subséquente	
	%	%	%	%	à compter de
Commissions scolaires					
Fonctionnement	70	30	70	15,15*	1979-1980
Transport	70	30	50	50	1975-1976
Cégeps	75	25	68	32	1979-1980
Universités	83,3	16,7	75	25	1970-1971
Institutions privées d'enseignement	70	30	60	40	1969-1970

* 15 % au cours de la première année subséquente et 15 % au cours de la deuxième année subséquente.

8 Subventions versées en trop pour l'année scolaire 1982-1983.

9 Pour le déficit d'exploitation de 1979 de la CTCUM et de la CTRSM.

Notes complémentaires (suite)

Annexe 4

Passifs éventuels et engagements financiers

(Milliers $)

	1984	1983
Emprunts garantis		
Hydro-Québec	18 708 213	17 611 423
Régie des installations olympiques	658 540	665 604
Sidbec	348 350	360 950
Autres entreprises du gouvernement du Québec	309 413	324 515
Prêts aux étudiants	530 720	436 836
Municipalité, particuliers et sociétés	23 177	33 105
	20 578 413	**19 432 433**
Engagements financiers		
Budgétaires:		
Pour le remboursement du principal des emprunts contractés pour des dépenses en capital		
Commissions scolaires et institutions d'enseignement	2 975 604	2 669 502
Institutions de santé et établissements de services sociaux	1 006 979	975 731
Municipalités et organismes municipaux		
Construction du Métro de de Montréal et autres dépenses en capital	881 875	769 450
Assainissement des eaux	477 435	375 408[1]
Sociétés d'État et divers organismes	60 075	58 403[1]
Pour des marges de crédit bancaire autorisées en faveur des commissions scolaires, des institutions de santé et des établissements de services sociaux pour des dépenses en capital	710 215	722 610[1]
Pour des dépenses en capital		
Municipalités et organismes municipaux		
Aqueducs, égouts et autres	217 394	226 996[1]
Assainissement des eaux	1 080 846	617 801[1]
Divers organismes et sociétés	115 805	2 582[1]
Pour des congés de maladie accumulés par les employés du gouvernement	228 959	230 997
Pour de l'aide financière à des entreprises du gouvernement du Québec, à l'habitation familiale et autres:		
Imputable à des crédits permanents	69 916	90 891
Imputable à des crédits votés	22 500	
	7 847 603	**6 740 371**
Non budgétaires:		
Solde à verser pour des apports de capitaux à des entreprises du gouvernement du Québec, imputable à des crédits permanents	**146 000**	**200 250**
	7 993 603[2]	**6 940 621**

1 Montant redressé pour fins de comparaison.

2 En vertu d'une convention signée le 10 septembre 1984 entre Union Carbide du Canada Limitée, Éthylec Inc., Pétromont Inc. et le gouvernement du Québec, ce dernier s'est engagé à compenser Pétromont Inc. pour les pertes d'opération et l'amortissement de l'usine d'éthylène de Varennes et celles de l'usine de polyéthylène de Montréal-est pendant une période maximale de quatre ans. Le gouvernement a confirmé son engagement pour la période initiale s'étendant jusqu'au 31 mars 1985. Les engagements subséquents devront être confirmés au moins 90 jours avant la fin de la période de l'engagement précédent.

Autres passifs éventuels

Sidbec

Le gouvernement du Québec a garanti, en vertu d'un contrat de cautionnement, les montants à être versés par Sidbec aux termes d'un contrat de parachèvement de son complexe intégré d'exploitation minière. Cette garantie prévoit principalement le versement de sommes en cas de manque de fonds de Sidbec-Normines Inc. ou de défaut en regard du remboursement du capital et des intérêts des obligations émises par Sidbec-Normines Inc. lesquelles s'élevaient au 31 mars 1984 à 435,3 millions $ (449,2 millions $ en 1983: montant redressé). Les obligations de Sidbec dans n'importe laquelle de ces situations ne pourraient être inférieures à sa quote-part de 50,1 % de participation dans l'équité de Sidbec-Normines Inc.

Sidbec-Normines Inc., Sidbec et d'autres compagnies participantes et le gouvernement du Québec ont conclu un protocole d'entente le 11 octobre 1984, en vue de déterminer leurs droits et obligations respectifs, en regard de la décision de Sidbec-Normines Inc. de mettre fin à ses opérations minières et de boulettage au plus tard le 31 décembre 1984.

Société générale de financement du Québec

Le gouvernement du Québec a garanti les montants à être versés par cette Société aux termes du contrat de parachèvement relatif à la mise sur pied d'un complexe forestier intégré. Ce contrat prévoit principalement le versement de sommes en cas de manque de fonds de Donohue St-Félicien Inc. ou de défaut en regard du remboursement du capital et des intérêts des obligations émises par Donohue St-Félicien Inc. lesquelles s'élevaient au 31 mars 1984 à 142,3 millions $ (148,5 millions $ en 1983).

Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers

Le ministre des Finances est autorisé à verser au Fonds, à la demande de ce dernier, les sommes requises pour parfaire le paiement de ses obligations envers les prêteurs lequel doit s'effectuer d'abord à même ses revenus et, si ces derniers sont insuffisants, à même toute partie du capital du Fonds qui excède 10 millions $.

Au 31 mars 1984 l'avoir du Fonds s'élevait à 10,0 millions $ (13,2 millions $ en 1983) et le solde en principal des prêts consentis à 1 429,0 millions $ (1 326,7 millions $ en 1983).

Opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Québec

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1984. Ces états comprennent:

— l'état des revenus et dépenses et de la dette nette;

— l'état de l'actif et du passif; et

— l'état des besoins financiers et du financement.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, les renseignements financiers présentés dans ces états sont établis selon les conventions comptables du gouvernement du Québec dont il est fait mention à la note complémentaire 1 aux états financiers, appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Cependant, je formule dans les paragraphes qui suivent des remarques à l'égard de certaines de ces conventions comptables qui, à mon avis, entraînent une présentation non appropriée de certains actifs, passifs et dépenses du gouvernement. Je formule également une remarque sur l'intégralité des états financiers.

a. Comptes des régimes de retraite

Le gouvernement comptabilise une partie seulement de ses obligations envers ses régimes de retraite; il fournit toutefois dans la note complémentaire 7 aux états financiers des renseignements quant à ses obligations globales. Toutes les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes et il serait donc normal de les retrouver inscrites au passif dans les états financiers eux-mêmes et non pas de les présenter dans une note complémentaire comme c'est le cas actuellement.

Les coûts reliés au service courant devraient être comptabilisés au complet dans l'année où ils sont encourus. Les coûts relatifs au service antérieur non inscrits au passif devraient l'être et imputés aux dépenses par voie d'amortissement des frais reportés selon une méthode appropriée ou imputés en total directement à la dette nette.

— Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP)

Tel que mentionné à la note complémentaire 7 aux états financiers, le passif de 3 519,3 millions $ à l'égard de ce régime ne comprend pas 1 475,7 millions $ pour d'autres obligations du gouvernement envers ce régime dont les estimations ont été établies aux dates mentionnées ci-après.

Le passif comptabilisé à l'égard du RREGOP ne tient pas compte en effet des obligations du gouvernement relatives aux participants des régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants qui ont opté pour ce régime et celles découlant des crédits de rentes octroyés à certains retraités du secteur des affaires sociales; ces obligations sont estimées par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à 929,6 millions $ au 31 décembre 1983. Il ne comprend pas non plus les intérêts non comptabilisés au 31 mars 1984 s'élèvant à 517,9 millions $ de même que les obligations non comptabilisées du gouvernement relatives aux régimes supplémentaires de rentes gérés par la Commission dont l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1981 s'élèvait à 28,2 millions $.

À mon avis, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription aux livres de ces obligations non comptabilisées du gouvernement totalisant 1,5 milliard $ envers ce régime.

— Autres régimes de retraite

Tel que mentionné également à la note complémentaire 7 aux états financiers, les obligations envers les participants des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des membres de la Sûreté du Québec et autres sont à la charge du gouvernement. Les conventions comptables en vertu desquelles sont comptabilisées ces obligations stipulent: « la contribution du gouvernement en tant qu'employeur, tant pour le service courant que pour le service antérieur, est imputée aux dépenses budgétaires et établie selon la politique budgétaire déterminée par le gouvernement ».

La politique budgétaire détermine que:

« à compter de l'année financière 1979-1980, les contributions du gouvernement aux régimes de retraite autres que le RREGOP et qui sont administrées par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances sont établies comme suit:

a. Pour le service courant: 140 % du total des cotisations reçues des participants et, à compter du 1er juillet 1982, 100 % dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires et du régime de retraite des enseignants;

b. Pour le service antérieur: amortissement, sur une période de 50 ans, des déficits actuariels estimés au 31 décembre 1978 par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;

à compter de l'année financière 1980-1981, le solde créditeur du compte non budgétaire au 31 mars précédent de chacun des régimes de retraite porte intérêt au taux appliqué par la Caisse de dépôt et placement du Québec sur les dépôts à son Fonds général pour l'année civile se terminant au cours de l'année financière en cause du gouvernement ».

Les montants imputés aux dépenses des années financières 1982-1983 et 1983-1984 selon cette politique budgétaire sont les suivants:

	1982-1983	1983-1984
	(en millions $)	
Service antérieur au 31 décembre 1978	249,6	282,0
Service courant de l'année	183,7	159,4
Intérêt sur le solde créditeur des comptes des autres régimes de retraite au 31 mars précédent	119,9	166,7
	553,2	**608,1**
	1 161,3	

La Commission a estimé le passif envers ces régimes à 12 225,4 millions $ au 31 décembre 1983. Au 31 décembre 1981, le passif a été estimé à 9 640,8 millions $ selon les évaluations actuarielles.

Entre le 31 décembre 1981 et le 31 décembre 1983, le passif a augmenté de 2 584,6 millions $. Par contre, l'augmentation de ce passif inscrit aux livres au cours des années financières terminées le 31 mars 1983 et le 31 mars 1984 n'a été que de 1 169,8 millions $ (dont 1 161,3 millions $ imputés aux dépenses et le solde provenant de l'intégration de l'Office des autoroutes du Québec). La contribution d'employeur inscrite aux livres est donc nettement insuffisante.

Au 31 mars 1984, le montant inscrit aux livres du gouvernement à l'égard du passif de ces régimes de retraite est de 2 026,1 millions $. Par rapport au passif estimé de 12 225,4 millions $ au 31 décembre 1983, le passif non inscrit aux livres est de plus de 10 milliards $.

À mon avis, les conventions comptables concernant ces autres régimes de retraite ne devraient pas se définir par une référence à une politique budgétaire mais elles devraient énoncer dans leur libellé même la façon dont tous les coûts afférents aux services courant et antérieur doivent être comptabilisés.

b. Estimation des comptes à payer non inscrits

La note complémentaire 6 aux états financiers mentionne que des dépenses encourues n'ont pu être imputées sur un crédit et portées aux comptes à payer en raison de certaines dispositions des conventions comptables et de la Loi sur l'administration financière. Un tableau de ces comptes à payer non inscrits apparaît à l'Annexe 3 des notes complémentaires aux états financiers.

Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 1984 de 751 millions $ (31 mars 1983: 1 318 millions $ montant redressé) et de surévaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année financière terminée le 31 mars 1984 de 567 millions $.

À mon avis, les méthodes comptables devraient être modifiées de façon à ce que tous les frais encourus directement par le gouvernement pour une année financière soient inscrits aux livres en fin d'année; on devrait faire de même pour les dépenses de transfert afférentes à des frais de fonctionnement encourus au 31 mars par les commissions scolaires, les institutions d'enseignement, de santé et les établissements de services sociaux. Ces modifications aux méthodes devraient être adoptées même si en raison de leur application les états financiers devaient montrer un excédent des dépenses sur les crédits autorisés.

c. Placements dans les entreprises du gouvernement du Québec

La convention comptable relative aux placements stipule que:

« X — Les placements en actions et en obligations de même que les prêts et avances aux entreprises du gouvernement sont inscrits au coût alors que les autres prêts et avances sont montrés à leur valeur de réalisation estimative ».

La vérification de la comptabilisation des placements du gouvernement dans ses entreprises en regard de cette convention m'amène à faire la remarque qui suit:

Baisse durable de valeur de placement non reflétée

Lorsqu'un placement dans une entreprise du gouvernement subit une baisse durable de valeur en raison de pertes nettes importantes accumulées sur de nombreuses années et de son incapacité de rencontrer ses obligations par elle-même, la valeur comptable de ce placement devrait être réduite en

conséquence. C'est le cas du placement dans Sidbec.

Au 31 mars 1984, le gouvernement détenait un placement de 616 millions $ dans Sidbec composé d'actions pour 582 millions $ et d'avances de 34 millions $.

L'analyse des résultats d'exploitation de Sidbec pour les 12 dernières années révèle qu'à l'exception de 1974 (bénéfice net de 10,4 millions $), cette Société a encouru annuellement des pertes pour atteindre un déficit d'opérations accumulé de 540,3 millions $ au 31 décembre 1983. Tenant compte d'un surplus d'apport de 51,8 millions $ provenant de subventions et d'aides des gouvernements, le déficit net s'élève à 488,5 millions $.

À mon avis, le placement de 616 millions $ du gouvernement dans Sidbec au 31 mars 1984 a subi une baisse substantielle de valeur qui n'est pas reflétée aux livres du gouvernement et la convention comptable relative aux placements du gouvernement dans ses entreprises devrait être modifiée pour tenir compte des baisses durables de valeur.

d. Convention comptable non appropriée concernant l'imputation de la provision annuelle pour créances irrécouvrables

Conformément à une convention comptable en vigueur depuis l'année financière 1980-1981, la variation annuelle de la provision pour créances irrécouvrables, tant sur les comptes à recevoir que sur les prêts et avances, est portée à la dette nette. Les comptes à recevoir et les prêts et avances jugés irrécouvrables et radiés au cours d'une année financière sont portés aux dépenses, sauf ceux pour lesquels une provision a été établie au 31 mars 1980.

En comptabilité d'exercice, lorsqu'une créance est jugée irrécouvrable, on doit créer immédiatement une provision pour cette créance et cette provision doit être imputée aux dépenses de l'année courante; le résultat des opérations est affecté d'autant. Au gouvernement du Québec, la plus grande partie des créances irrécouvrables est constituée de cotisations aux contribuables et de comptes aux mandataires, lesquels sont enregistrés aux livres comme comptes à recevoir et revenus au moment de leur émission; en vertu du principe du rapprochement des revenus et des dépenses, il devient donc nécessaire d'imputer une provision aux dépenses dès que les créances sont jugées irrécouvrables et non pas au moment où elles sont radiées. Comme l'expérience prouve qu'au gouvernement les radiations de créances irrécouvrables se font plusieurs années après l'établissement de la provision, la convention comptable a pour effet de reporter aux dépenses d'années futures une dépense de l'année courante.

À mon avis, la convention comptable de 1980-1981 est non appropriée et le gouvernement devrait imputer aux dépenses budgétaires de l'année, et non pas à la dette nette, le montant porté annuellement à la provision pour créances irrécouvrables. L'effet de cette convention comptable est de sous-évaluer les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année 1983-1984 d'un montant de 61,2 millions $ (1982-1983: 109,3 millions $).

e. Intégralité des états financiers du gouvernement

Tel que mentionné à la note complémentaire 1, les états financiers du gouvernement du Québec comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé où sont comptabilisées les opérations de l'administration gouvernementale. Les opérations financières des ministères inscrites au Fonds consolidé du revenu comprennent aussi celles des organismes du gouvernement qui apparaissent à l'Annexe 1 de cette note complémentaire dont les revenus ou les frais d'administration y sont crédités ou imputés en tout ou en partie; toutefois, cette annexe exclut les organismes du gouvernement qui bénéficient de subventions à même ce Fonds.

Cependant, les états financiers ne sont pas complets parce qu'ils ne présentent pas l'information financière globale du gouvernement qui fait appel à des organismes, des entreprises et des fonds spéciaux en vue de mettre en oeuvre ses politiques et d'assurer les services à la population. Ces entités présentent des états financiers distincts dans lesquels on retrouve diverses activités financières importantes qui ne sont pas incluses aux états financiers du gouvernement.

À mon avis, le gouvernement devrait considérer un regroupement des comptes de ses organismes, entreprises et fonds spéciaux qui faciliterait la compréhension de toutes les opérations financières du gouvernement. La présentation de l'information financière relative à ces entités comme partie ou en addition aux états financiers actuels du gouvernement aurait pour avantage d'améliorer l'ensemble de l'information financière présentée aux Comptes publics.

Dans mon Rapport annuel 1983-1984 à l'Assemblée nationale, on trouvera des renseignements et des commentaires supplémentaires sur les états financiers du gouvernement ainsi que des remarques sur leur intégralité.

Le vérificateur général du Québec

Rhéal Chatelain, F.C.A.

Québec, le 3 décembre 1984

Annexe II
Renseignements complémentaires

Revenus par ministère et par catégorie
Année financière terminée le 31 mars 1984
(milliers $)

	Impôts sur le revenu et les biens	Taxes à la consommation	Droits et permis	Revenus divers	Transferts des sociétés d'État	Transferts du gouvernement du Canada	Total 1984	Total 1983
Affaires culturelles			188	1 011		427	1 626	1 078
Affaires intergouvernementales				162		1 536	1 698	1 866
Affaires municipales			223	1 707		8 319	10 249	25 827
Affaires sociales			298	3 612		1 409	5 319	8 294
Agriculture, Pêcheries et Alimentation			161	4 297		8 563	13 021	22 695
Assemblée nationale				887			887	981
Commerce extérieur				31			31	6
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances				2 249			2 249	1 388
Communautés culturelles et Immigration				67		952	1 019	1 096
Communications			1 042	5 477			6 519	2 674
Conseil exécutif			3	6 530		96 932	103 465	76 573
Conseil du trésor				12			12	4 269
Éducation				11 040		37 421	48 461	39 694
Énergie et Ressources			80 541	12 337		1 100	93 978	107 997
Environnement			97	1 735		2 099	3 931	3 502
Finances	1 440 802		10 187	79 159	590 186	5 913 723	8 034 057	6 727 530
Fonction publique				2 942			2 942	2 997
Habitation et Protection du consommateur			17 483	3 946		86 397	107 826	114 501
Industrie, Commerce et Tourisme			1 027	5 268			6 295	4 703
Justice			8 474	92 587		9 113	110 174	96 251
Loisir, Chasse et Pêche			13 247	20 491			33 738	29 753
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu			104	41 833		145 362	187 299	175 269
Revenu	7 670 723	4 174 637	117 984	228 014			12 191 358	11 356 222
Transports			259 603	80 683		23 143	363 429	391 554
Travail				34			34	41
Travaux publics et Approvisionnement				81 352			81 352	13 505
	9 111 525	**4 174 637**	**510 652**	**687 463**	**590 186**	**6 336 496**	**21 410 969**	**19 210 266**

Dépenses par ministère et par programme
Année financière terminée le 31 mars 1984
(milliers $)

	1984	1983
Affaires culturelles		
1. Livres et autres imprimés	30 640	28 862
2. Sauvegarde et mise en valeur des biens culturels	20 548	22 305
3. Gestion interne et soutien	22 438	14 664
4. Arts de l'environnement visuel	15 499	14 854
5. Arts d'interprétation	39 849	36 057
6. Cinéma	6 195	5 846
	135 169	**122 588**
Affaires intergouvernementales		
1. Affaires canadiennes	4 121	4 075
2. Affaires internationales	36 000	34 072
3. Office franco-québécois pour la jeunesse	2 279	2 021
4. Gestion interne et soutien	6 846	6 346
	49 246	**46 514**
Affaires municipales		
1. Aménagement du territoire municipal	13 984	13 657
2. Aide et surveillance administratives et financières	76 299	73 797
3. Évaluation foncière	273 385	256 640
4. Administration générale	6 001	5 836
5. Aide institutionnelle et restructuration du territoire	10 198	9 043
6. Aide financière à la construction de réseaux d'aqueducs et d'égouts	53 612	56 017
7. Aide financière à la Société d'aménagement de l'Outaouais	16 788	4 633
8. Sécurité-incendie	1 679	2 286
	451 946	**421 909**
Affaires sociales		
1. Services en centres locaux de services communautaires	228 548	195 222
2. Soutien des organismes bénévoles	13 681	11 022
3. Services en centres hospitaliers	3 836 222	3 709 466
4. Services en centres de services sociaux	277 382	276 576
5. Services en centres d'hébergement	427 127	383 386
6. Services en centres de réadaptation	534 138	508 192
7. Coordination de la recherche	20 969	21 341
8. Coordination régionale et nationale	52 319	42 031
9. Direction et gestion	47 960	46 991
	5 438 346	**5 194 227**
Agriculture, Pêcheries et Alimentation		
1. Planification, recherche et enseignement	27 225	25 553
2. Financement agricole	87 889	134 168
3. Aide à la production agricole	118 469	115 630
4. Assurances agricoles	62 309	45 465
5. Commercialisation des produits agro-alimentaires	39 087	37 689
6. Régie des marchés agricoles du Québec	1 465	1 488
7. Gestion du territoire agricole	26 209	25 732
8. Gestion interne et soutien	15 109	15 400
9. Régie des grains	1 022	586
10. Développement des pêches maritimes	29 194	20 311
	407 978	**422 022**
Assemblée nationale		
1. Services de soutien politique	23 439	21 064
2. Services parlementaires	9 566	8 321
3. Médias	5 199	4 441
4. Gestion interne et soutien	4 778	4 508
5. Protecteur du citoyen	1 316	1 251
6. Vérificateur général	6 169	6 206
7. Administration du système électoral	11 423	10 291
	61 890	**56 082**
Commerce extérieur		
1. Développement des relations économiques et commerciales avec l'extérieur	**13 498**	**10 504**

	1984	1983
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances		
1. Régimes de retraite et assurance collective sur la vie des fonctionnaires ou employés publics	266 710	248 391
2. Régime de retraite des enseignants	392 310	359 975
	659 020	**608 366**
Communautés culturelles et Immigration		
1. Communautés culturelles et immigration	24 143	23 801
2. Charte de la langue française	18 414	18 760
	42 557	**42 561**
Communications		
1. Gestion interne et soutien	3 888	3 767
2. Information et publications gouvernementales	33 315	30 496
3. Bureau central de l'informatique	16 600	13 233
4. Réseaux et équipements gouvernementaux de communication	55 107	49 336
5. Développement des communications et des politiques	5 798	5 476
6. Régie des services publics	2 014	2 013
7. Commission d'accès à l'information	618	38
8. Société de radio-télévision du Québec	54 565	50 361
	171 905	**154 720**
Conseil exécutif		
1. Bureau du lieutenant-gouverneur	470	469
2. Organismes-conseils auprès du Premier Ministre et du Conseil exécutif	18 593	16 144
3. Science et technologie	1 717	2 629
4. Coordination du développement économique et régional et interventions de développement régional	35 453	18 490
5. Aménagement et développement régional, consultation et administration de l'O.P.D.Q.	12 239	12 013
6. Promotion des droits des femmes	3 466	2 824
7. Direction et gestion de l'Office des services de garde à l'enfance	47 621	40 363
8. Relation avec les citoyens et Office des personnes handicapées du Québec	26 758	22 832
— Consultation des agents socio-économiques	—	517
	146 317	**116 281**
Conseil du trésor		
1. Gestion budgétaire et politique administrative	**8 172**	**9 279**
Éducation		
1. Administration	106 167	107 000
2. Consultation	3 914	3 813
3. Aide financière aux étudiants	194 087	159 231
4. Enseignement primaire et secondaire public	4 067 744	3 712 393
5. Enseignement collégial public	789 290	749 903
6. Enseignement universitaire	996 207	959 104
7. Formation des adultes	159 821	152 255
8. Enseignement privé	243 453	227 637
9. Fonds pour la formation de chercheurs et action concertée	25 991	27 925
10. Organisation et réglementation des professsions	2 328	2 137
	6 589 002	**6 101 398**
Énergie et Resssources		
1. Connaissance de la forêt	7 378	7 143
2. Amélioration de la forêt	67 582	51 500
3. Protection de la forêt	38 154	29 257
4. Utilisation de la forêt	38 414	43 152
5. Gestion interne et soutien	19 405	17 994
6. Financement forestier	3 224	3 499
7. Développement de l'industrie forestière	26 538	19 102
8. Connaissance géographique du territoire	13 391	13 688
9. Gestion des terres publiques	6 265	8 313
10. Exploration géologique et minérale	20 348	15 187

	1984	1983
11. Industrie minérale et administration minière	16 840	16 822
12. Recherche minérale, analyses et essais	8 479	6 308
13. Régie de l'électricité et du gaz	2 100	2 716
14. Études, recherches et interventions concernant l'énergie	14 058	14 664
	282 176	**249 345**
Environnement		
1. Protection du milieu	9 491	9 965
2. Amélioration du milieu ambiant	91 551	79 965
3. Connaissance	11 028	11 016
4. Gestion interne et soutien	11 430	10 433
	123 500	**111 379**
Finances		
1. Études des politiques économiques et fiscales	2 645	2 197
2. Gestion de la caisse et de la dette publique	2 317 333	1 939 296
3. Comptabilité gouvernementale	21 147	19 586
4. Fonds de suppléance	—	—
5. Gestion interne et soutien	3 463	2 626
6. Inspecteur général des institutions financières	13 011	12 065
7. Contrôle, surveillance et développement du commerce des valeurs mobilières	3 393	2 974
8. Contrôle, surveillance et développement des associations coopératives	2 450	2 276
9. Analyse économique et services statistiques	7 259	7 565
— Curatelle publique	—	2 097
	2 370 701	**1 990 682**
Fonction publique		
1. Gestion du personnel de la fonction publique	15 283	15 713
2. Contributions du gouvernement à titre d'employeur	138 364	122 412
3. Commission de la fonction publique	1 477	1 534
4. Office du recrutement et de la sélection du personnel	5 422	6 382
	160 546	**146 041**

	1984	1983
Habitation et Protection du consommateur		
1. Administration	10 719	2 163
2. Société d'habitation du Québec	240 776	214 926
3. Conciliation entre locataires et propriétaires	10 135	10 997
4. Protection du consommateur	8 910	8 489
5. Qualification professionnelle des entrepreneurs en construction	3 585	3 605
6. Sécurité dans les bâtiments et dans les lieux publics	22 861	22 416
	296 986	**262 596**
Industrie, Commerce et Tourisme		
1. Gestion interne et soutien	8 447	7 438
2. Société de développement industriel du Québec	64 701	58 889
3. Développement de l'industrie manufacturière et commercialisation des produits	168 498	45 020
4. Centre de recherche industrielle du Québec	14 300	13 000
5. Formation professionnelle	12 405	11 824
6. Promotion et développement de l'industrie touristique	27 597	19 338
	295 948	**155 509**
Justice		
1. Formulation de jugements	25 307	23 607
2. Soutien administratif à l'activité judiciaire	62 652	62 998
3. Enquêtes et expertises scientifiques pour fins judiciaires	5 092	4 914
4. Protection des droits et libertés de la personne	5 542	5 683
5. Aide aux justiciables	59 609	51 360
6. Administration	22 272	19 660
7. Enregistrement officiel	12 847	12 434
8. Contrôle des permis d'alcool	3 601	4 422
9. Garde des détenus et réinsertion sociale des délinquants	93 620	93 072
10. Services juridiques du gouvernement	16 960	16 540
11. Affaires législatives	5 444	6 346

	1984	1983
12. Contentieux criminel	12 468	12 375
13. Coordination des activités de la sécurité publique	7 140	7 418
14. Normalisation et surveillance de l'exercice des fonctions de police	3 286	3 088
15. Sûreté du Québec	274 605	259 296
16. Protection civile	5 001	6 792
17. Indemnisation des victimes d'actes criminels	12 346	11 592
	627 792	**601 597**
Loisir, Chasse et Pêche		
1. Soutien aux municipalités et aux organismes de loisir	27 200	25 636
2. Promotion du loisir socio-culturel	12 282	11 806
3. Plein air, parcs et réserves	93 161	81 927
4. Promotion de l'activité physique et du sport	14 379	15 216
5. Gestion interne et soutien	26 732	24 831
6. Régie de la sécurité dans les sports	1 765	951
7. Régie des installations olympiques	5 378	6 700
8. Gestion des ressources fauniques	40 746	39 214
	221 643	**206 281**
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu		
1. Direction et gestion	106 821	94 528
2. Administration déléguée de programmes en sécurité du revenu	33 779	29 427
3. Direction et gestion de la Commission des affaires sociales	3 859	3 409
4. Allocations familiales	194 490	186 465
5. Allocations de maternité	8 906	8 994
6. Prestations d'aide sociale	1 836 510	1 518 710
7. Assistance-maladie	107 987	83 201
8. Sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	10 767	8 653
9. Formation professionnelle de la main-d'oeuvre	20 288	18 198
10. Protection et développement de l'emploi	107 018	66 169
	2 430 425	**2 017 754**

	1984	1983
Régie de l'assurance-maladie du Québec		
1. Régime d'assurance-maladie	**1 356 593**	**1 162 620**
Revenu		
1. Administration fiscale	215 291	189 981
2. Supplément au revenu de travail et administration de logirente	21 746	20 387
3. Remboursements à certains travailleurs autonomes d'une partie de leurs contributions au régime de rentes du Québec	606	805
4. Contrôle des jeux de hasard et des courses	2 704	2 722
5. Aide financière à l'industrie des courses de chevaux	7 639	7 639
	247 986	**221 534**
Science et Technologie		
1. Science et technologie	9 596	—
2. Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	260	—
	9 856	**—**
Transports		
1. Systèmes de transports terrestres	356 470	350 079
2. Contrôle des lois et des règlements de transport	7 067	6 481
3. Construction du réseau routier	384 831	365 237
4. Conservation du réseau routier	428 996	414 565
5. Gestion interne et soutien	67 804	46 973
6. Commission des transports du Québec	8 298	8 389
7. Transports maritime et aérien	45 926	28 381
8. Transport aérien gouvernemental	16 586	15 311
9. Transport scolaire	269 452	253 229
	1 585 430	**1 488 645**

	1984	1983
Travail		
1. Relations et normes de travail	7 656	6 856
2. Aide financière à la Commission de la santé et de la sécurité du travail	21 130	20 289
3. Conseil des services essentiels	870	246
4. Direction et gestion	5 097	4 323
5. Aide financière relative aux activités de placement de l'Office de la construction	5 366	5 531
	40 119	**37 245**
Travaux publics et Approvisionnement		
1. Allocation de l'espace et de l'équipement	170 216	175 899
2. Exploitation des immeubles	117 070	114 222
3. Approvisionnement	4 922	4 896
4. Gestion interne et soutien	6 559	6 600
	298 767	**301 617**
Total des dépenses par ministère et par programme	**24 523 514**	**22 259 296**

Annexe III

Loi sur l'administration financière L.R.Q., chapitre A-6

Section VIII

Comptes publics

70. Les Comptes publics sont préparés au ministère des Finances aussitôt que possible après l'expiration de chaque année financière, dans la forme prescrite par le ministre.

Ils sont préparés dans la monnaie du Canada.

71. Les Comptes publics contiennent:

a) un état, certifié par le vérificateur général, de l'actif et du passif ainsi que des revenus et dépenses du Québec au cours de l'année financière;

b) la situation du Fonds consolidé du revenu ainsi que des dépôts et fonds spéciaux qu'administre le gouvernement;

c) un rapport des opérations financières faites pendant l'année;

d) un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ainsi que des sommes dépensées à l'égard de chaque crédit et de chaque mandat spécial; et

e) les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du Québec.

72. Le ministre présente les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si la Législature ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel elle siège par la suite.

Section IX

Vérification des comptes

1. — Vérificateur général

73. L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée « vérificateur général » et fixe son traitement.

Une telle nomination doit, pour être valide, avoir été approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Il ne peut être destitué que par une résolution approuvée par les deux tiers de ses membres.

La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans; nonobstant l'expiration de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été nommé de nouveau ou remplacé.

74. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale.

Il en est de même du vérificateur général adjoint ainsi que des autres fonctionnaires et employés du vérificateur général; ceux-ci sont nommés et rémunérés conformément à la loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1).

Le vérificateur général exerce, à l'égard de ces fonctionnaires et employés, les pouvoirs que ladite loi sur la fonction publique attribue à un dirigeant d'organisme.

75. Le vérificateur général a droit de prendre communication des dossiers, documents et registres concernant les comptes de chaque ministère ainsi que de chaque organisme dont il est, en vertu de la loi, chargé de vérifier les comptes.

Il a aussi droit d'exiger de tout membre de la fonction publique ainsi que de tout fonctionnaire ou employé d'un organisme visé au premier alinéa les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires pour le fidèle accomplissement de ses fonctions.

76. Le vérificateur général doit exiger que chacun de ses fonctionnaires ou employés chargé d'examiner les dossiers, documents ou registres d'un ministère ou organisme, dont il est, en vertu de la loi, chargé de vérifier les comptes observe les règles de discrétion applicables aux fonctionnaires et employés de ce ministère ou organisme et prête serment ou fasse l'affirmation de discrétion prévue à l'annexe B de la loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1).

2. — Vérification et rapports

77. Le vérificateur général doit vérifier les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu. Il doit indiquer si, à son avis,

a) les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;

b) on a pertinemment rendu compte de tous deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un con-

trôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;

c) les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles la Législature les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée.

78. Le vérificateur général doit, chaque année, remettre au ministre le résultat de sa vérification et indiquer toute irrégularité qu'il a constatée et qui, d'après lui, mérite d'être signalée.

79. Le ministre soumet le Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si la Législature ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel elle siège par la suite.

80. Aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

81. Le vérificateur général doit faire enquête et rapport, chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande, sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général.

82. Un fonctionnaire nommé par le Conseil du trésor doit vérifier les comptes relatifs au vérificateur général et les certifier à l'Assemblé nationale d'après le résultat de cet examen.

3. — Comptes rendus par les institutions subventionnées

83. Chaque établissement, institution ou association qui reçoit une subvention du gouvernement doit, chaque année, dans les quatre mois qui suivent la clôture de son année financière, transmettre au Conseil du trésor un rapport financier vérifié par un comptable public et comprenant son bilan, son compte de revenus et dépenses ainsi qu'un état détaillé de l'utilisation de la subvention.

Chaque établissement, institution ou association visé à l'alinéa précédent est tenu de permettre au vérificateur général ou à toute personne autorisée par lui d'y avoir accès, d'examiner les registres, les dossiers et les comptes relatifs à l'utilisation de toute subvention du gouvernement, d'en prendre note ou copie et d'interroger sous serment toute personne à ce sujet.

84. Le Conseil du trésor peut, par règlement publié dans la Gazette officielle du Québec:

a) dispenser, en raison du montant de la subvention ou dans des cas particuliers, certaines catégories d'établissements, d'institutions ou d'associations de l'obligation de transmettre le rapport visé à l'article 83;

b) décréter qu'un rapport produit en vertu d'autres dispositions tient lieu de celui qui est requis par l'article 83;

c) prescrire à quels ministères les rapports visés à l'article 83 doivent être remis pour être transmis au Conseil du trésor.

85. Quiconque omet de se conformer à l'article 83 ou à un règlement fait en vertu de l'article 84 est coupable d'une infraction et passible, sur poursuite sommaire, d'une amende de cent dollars.

Tout administrateur ou fonctionnaire d'un établissement ou d'une institution ou association qui participe à l'infraction visée au présent article est coupable de cette infraction et passible de la même peine.

Annexe IV

Recommandations contenues dans le rapport « Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité » (publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée)

Liste des recommandations

Suite à notre étude, nous ...[les auteurs du rapport]... recommandons que:

1. Chaque commission des comptes publics élabore et soutienne une déclaration écrite officielle qui définisse clairement le rôle et les attributions de la commission.
2. La déclaration écrite du rôle et des attributions contienne une déclaration générale de l'objet ainsi qu'une liste des questions que la commission doit étudier, évaluer et sur lesquelles elle doit faire rapport à la Législature, et la direction doit prendre les mesures nécessaires. Ceci comprend:

— la fiabilité et l'exactitude des renseignements contenus dans les Comptes publics afin de donner un aperçu juste et fidèle des activités et des opérations financières;

— la perception des taxes et autres sommes dues et que celles-ci soient bien comptabilisées;

— le respect des limites par la Législature pour les dépenses et les buts pour lesquels elles ont été autorisées;

— la convenance des garanties qui empêchent la perte, le gaspillage et le détournement des biens;

— le respect de l'économie dans l'acquisition de biens et de services;

— le respect de l'efficience dans les activités;

— l'efficacité des programmes à atteindre leurs buts déterminés.

3. Une disposition soit prise afin que les Comptes publics et le Rapport du vérificateur soient automatiquement et de façon permanente renvoyés à la Commission des comptes publics dès qu'ils deviennent disponibles.
4. Les commissions des comptes publics deviennent conscientes de la possibilité qu'elles ont d'enquêter sur toute question qui relève de leur compétence.
5. Les ministres ne soient appelés à témoigner devant les commissions des comptes publics que s'ils sont impliqués dans les décisions faisant l'objet d'un examen.
6. Les présidents des commissions des comptes publics expliquent aux témoins leur position légale par rapport à des poursuites éventuelles que pourrait entraîner leur témoignage.
7. Des dispositions soient prises afin de permettre aux commissions des comptes publics de se réunir, que la Chambre siège ou non.
8. Le nombre de membres des commissions des comptes publics soit entre 5 et 11.
9. Les commissions des comptes publics soient nommées pour toute la durée de la Législature et non pour une session seulement.
10. Les présidents des commissions des comptes publics soient membres de l'Opposition.
11. Le président joue un rôle important dans tous les aspects du travail de la Commission et participe à l'interrogation des témoins et aux autres délibérations de la Commission.
12. Les présidents des commissions des comptes publics soient nommés pour toute la durée de la Législature ou jusqu'à leur remplacement.
13. Les commissions élisent un vice-président qui soit membre du parti au pouvoir.
14. Les commissions des comptes publics importantes nomment un Comité de direction pour planifier le travail et présenter les ébauches des rapports de la Commission.
15. Les ministres ne soient pas nommés membres des commissions des comptes publics.
16. Un greffier qui donne priorité à ces fonctions soit assigné au service de la Commission des comptes publics.
17. Une aide pour la recherche soit fournie aux commissions des comptes publics.

18. Une attention particulière soit portée à la rémunération des membres des commissions des comptes publics pour leur présence aux réunions tenues alors que la Législature n'est pas en session.

19. Une attention particulière soit portée à une compensation financière adéquate pour le travail et les responsabilités supplémentaires assumés par le président des commissions des comptes publics.

20. Toutes les réunions de commissions des comptes publics consacrées à l'audition de témoignages soient ouvertes à la presse et au public, sauf lorsqu'un témoignage d'une nature particulièrement délicate doit être présenté.

21. Les réunions visant la planification du travail futur, les séances d'information des membres, la revue du déroulement des travaux et la rédaction des ébauches de rapports soient tenues à huis clos.

22. Les commissions des comptes publics planifient, en termes généraux, au début de chaque session, le travail qui doit être fait et préparent des ordres du jour officiels qui sont distribués au public au moins une semaine avant chaque réunion.

23. Les commissions prennent les mesures nécessaires pour que les membres reçoivent le matériel d'information adéquat avant les audiences et, si cela s'avère nécessaire, prévoient le temps requis pour le revoir.

24. Une transcription mot à mot des audiences de la Commission des comptes publics soit effectuée et publiée rapidement.

25. Les commissions conservent des procès-verbaux succincts et officiels des audiences.

26. Les commissions des comptes publics aient à leur disposition un lieu de réunion adéquat, avec des installations appropriées.

27. Les commissions des comptes publics doivent prévoir suffisamment de réunions régulières pour remplir leurs fonctions.

28. Des dispositions soient prises pour permettre aux législateurs qui ne sont pas membres des commissions des comptes publics d'assister aux réunions et de participer à l'interrogatoire des témoins, mais non de voter.

29. Des procédés d'interrogation des témoins soient adoptés, qui permettent de poursuivre jusqu'au bout les méthodes d'interrogation productives et donnent à tous les membres la possibilité de participer.

30. Les commissions des comptes publics se penchent sur des questions importantes de gestion et d'administration financière plutôt que sur des activités individuelles isolées et sans importance.

31. Les commissions des comptes publics préparent, au moins une fois par année, des rapports étoffés contenant un résumé des constatations, un énoncé des conclusions et des recommandations sur les mesures correctives que le gouvernement doit prendre.

32. Autant que possible, les rapports de la Commission des comptes publics soient le résultat du consensus de tous les membres de la Commission.

33. Les législatures consacrent du temps à discuter du rapport de la Commission des comptes publics au moins une fois par année.

34. Les commissions des comptes publics adoptent un procédé efficace afin de s'assurer que l'administration a donné suite à leurs recommandations.

35. La Législature oblige les vérificateurs à exprimer leur opinion sur les états financiers et les conventions comptables sur lesquelles ils s'appuient.

36. La loi spécifie que les vérificateurs ont la responsabilité de faire rapport sur la suffisance des renseignements fournis à la Législature dans le Budget des dépenses et les Comptes publics.

37. La législation qui établit le mandat des vérificateurs stipule que ceux-ci doivent examiner et faire rapport sur des questions de l'optimisation des ressources, y compris une attention à l'économie et à l'efficience des opérations ainsi qu'aux procédés d'évaluation de l'efficacité des programmes à atteindre leurs objectifs et aux procédés employés pour en faire rapport.

38. La législation prévoie que les vérificateurs acceptent des missions spéciales de la Législature, à condition que ces missions n'aient priorité sur les autres attributions assignées en vertu de la loi.

39. La législation prévoie que les vérificateurs acceptent que le gouvernement leur demande d'effectuer des vérifications seulement si, à leur avis, un tel travail ne les empêche pas d'accomplir convenablement leurs fonctions régulières.

40. Les vérificateurs n'aient aucune responsabilité dans la gestion financière du gouvernement, y compris la vérification préalable des dépenses.

41. La Législature prévoie une clause qui traite spécifiquement de la confidentialité des feuilles de travail du vérificateur.

42. Les vérificateurs reçoivent l'autorisation légale d'obtenir, des organismes du gouvernement ou de leurs vérificateurs, tous les renseignements et tous les documents dont ils ont besoin et d'effectuer tout autre examen qu'ils jugent nécessaire.

43. En autant que l'on fasse un effort pour compléter plus tôt les états financiers du gouvernement, les vérificateurs visent à compléter leur rapport annuel dans les six mois qui suivent la fin de l'année financière et qu'ils fassent incorporer dans les Comptes publics leur opinion et commentaires sur les états financiers.

44. Les rapports annuels des vérificateurs soient distribués aux membres de la Législature et au public dès qu'ils sont terminés, qu'ils aient été déposés à la Chambre ou non.

45. Le rapport annuel du vérificateur soit remis au président de la Chambre, qui le déposera à la Législature le plus tôt possible.

46. Lorsque c'est possible et approprié, le rapport de vérification doit contenir la réponse des organismes vérifiés jointe aux commentaires et recommandations du vérificateur.

47. La législation prévoie que les vérificateurs ne soient pas obligés de signaler dans leur rapport des sujets qui, d'après eux , sont sans importance.

48. Les vérificateurs fassent le suivi des recommandations énoncées dans leurs rapports et s'assurent que les commentaires soient communiqués à la Commission des comptes publics.

49. Des dispositions légales soient prises afin que les vérificateurs puissent faire un rapport spécial à la Législature sur des questions urgentes et importantes.

50. La législation établisse clairement le vérificateur comme agent de la Législature.

51. Un processus impartial et rigoureux de recherche soit utilisé pour doter le poste de vérificateur.

52. Des moyens soient pris pour assurer que la personne nommée au poste de vérificateur ait l'appui du gouvernement et des membres de l'Opposition à la Législature.

53. Des dispositions légales soient prises pour combler temporairement le poste vacant de vérificateur et que ces dispositions comprennent des garanties destinées à empêcher les nominations intérimaires de s'éterniser.

54. Les vérificateurs soient nommés pour un mandat fixe, non renouvelable, d'une durée maximale de dix ans.

55. Le salaire du vérificateur soit lié en loi à celui des fonctionnaires supérieurs.

56. Il y ait une disposition afin qu'un groupe représentatif des législateurs fasse l'examen du budget du vérificateur avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de la Chambre.

57. Il y ait dans la législation une disposition qui permette aux vérificateurs de présenter un rapport spécial à la Législature, s'ils jugent que les ressources allouées pour le fonctionnement de leurs activités sont inadéquates.

58. Le vérificateur soit suffisamment indépendant des contrôles centraux pour garantir qu'il puisse organiser, doter et gérer son bureau et obtenir les services d'experts de l'extérieur comme bon lui semble, dans les limites de son budget et des dispositions de la législation destinée à protéger les droits des fonctionnaires.

59. Une disposition légale soit prise afin d'assurer que soit effectuée la vérification du bureau de vérification par un vérificateur compétent qui ne travaille pas pour le gouvernement. Les résultats doivent être remis à la Législature.

60. Une législation distincte soit promulguée, qui régisse le vérificateur et le bureau de vérification.

61. Une commission de représentants supérieurs de tous les partis reconnus à la Chambre, comprenant au moins un ministre, soit mise sur pied afin d'approuver le budget du vérificateur avant de le déposer en Chambre, de nommer et examiner les rapports du vérificateur des livres et comptes du vérificateur et d'effectuer d'autres travaux liés aux activités du bureau de vérification lorsque cela s'impose.

62. Les commissions des comptes publics se réservent un certain temps pour se familiariser avec la nature du travail et des responsabilités du bureau de la vérification dans le cadre de l'administration financière du gouvernement.

63. Les vérificateurs et(ou) les membres du personnel de vérification assistent à toutes les audiences des commissions des comptes publics à titre de conseillers techniques.

64. Les commissions des comptes publics aient recours aux conseils des vérificateurs pour la préparation de leur ordre du jour et de leur rapport et qu'ils aient recours à leurs services pour les séances d'information qui précèdent leurs délibérations.

65. Les vérificateurs discutent de la présentation générale et du style de leur rapport avec la Commission des comptes publics.

66. Les vérificateurs rédigent leur rapport en tenant compte des besoins de la Commission.

67. Les vérificateurs étudient la possibilité de publier des rapports distincts sur les résultats des études spéciales ou des vérifications intégrées au fur et à mesure qu'elles sont terminées.

68. La Commission des comptes publics ait le pouvoir de demander aux vérificateurs, par résolution, d'effectuer des examens particuliers, dans la mesure où ces tâches n'occasionnent pas d'interférences indues avec les fonctions ordinaires du bureau de la vérification.

69. Les commissions des comptes publics examinent avec les vérificateurs la façon la plus appropriée de recourir aux services du bureau de la vérification pour assurer le suivi des recommandations de la Commission.

Annexe V
Objectifs généraux du vérificateur général

1. Effectuer un examen suffisant et indépendant des livres et comptes du gouvernement et de ses entreprises dont il est nommé vérificateur, en vue d'émettre son opinion sur la représentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés.

2. Effectuer les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires dans les ministères à l'égard des comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et, en se fondant sur ces examens et enquêtes, indiquer s'il y a des lacunes importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen.

   Ces examens et enquêtes indépendants sont nécessaires afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que:

   — les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;
   — on a pertinemment rendu compte de tous les deniers publics et les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;
   — les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles l'Assemblée nationale les avait affectées;
   — les transactions sont régulières et appropriées;
   — les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;
   — les ressources humaines, matérielles et financières sont gérées avec prudence et probité;
   — les comptes rendus faits à l'Assemblée nationale sont adéquats et fiables et permettent à celle-ci de tenir le gouvernement imputable de sa gestion financière.

3. Effectuer, dans les entreprises du gouvernement, les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires pour indiquer s'il y a des lacunes importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen et qui, selon lui, méritent d'être signalées. Ces examens et enquêtes indépendants sont nécessaires afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que:

   — les systèmes de gestion et de contrôles financiers utilisés par l'entité vérifiée sont suffisants pour assurer que les revenus, dépenses, actifs et passifs découlant des opérations de l'entreprise sont comptabilisés et contrôlés dans leur intégralité;
   — les transactions sont régulières et appropriées;
   — les biens publics sont sauvegardés et contrôlés.

4. Signaler toute irrégularité et lacune qu'il a constatées et qui, d'après lui, méritent d'être rapportées à l'Assemblée nationale, communiquer ses constatations et observations à la direction des ministères et entreprises du gouvernement concernée et formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire.

5. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs publics et privés et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière et de gestion.

6. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition et à assurer leur saine gestion, s'assurer également que celle-ci possède la compétence professionnelle et administrative nécessaires à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

Annexe VI

Organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement faisant partie de l'ensemble gouvernemental (142)

Fonds de relance industrielle

Fonds des cautionnements des agents de voyages

Fonds d'amortissement afférent à un emprunt de l'Université du Québec

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires

Fonds en fidéicommis

Fonds spécial olympique

Fonds spéciaux du crédit agricole

Fonds renouvelable pour les équipements informatiques

Fonds renouvelable des ententes sur les prêts de services d'enseignants

Fonds renouvelable des moyens d'enseignement

Fonds renouvelable pour les publications gouvernementales

Fonds renouvelable du Service de la cartographie

Fonds renouvelable du Service des achats du gouvernement du Québec

Fonds renouvelable de la Direction des services informatiques aux réseaux (Éducation)

Fonds renouvelable des télécommunications

Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche

Centre de recherche industrielle du Québec

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Commission des normes du travail

Commission des services juridiques

Corporation d'hébergement du Québec

Curateur public (Le)

Fondation Jean-Charles Bonenfant

Fondation pour le développement de la science et de la technologie

Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles du Québec

Fonds d'aide aux recours collectifs

Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers

Fonds de la recherche en santé du Québec

Fonds F.C.A.C. pour l'aide et le soutien à la recherche

Institut de recherche en santé et en sécurité du travail

Institut national de productivité

Institut québécois de recherche sur la culture

Institut québécois du cinéma

Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris

Office des autoroutes du Québec

Office du crédit agricole — Financement agricole et forestier

Régie de l'assurance automobile du Québec

Régie de l'assurance-dépôts du Québec

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Régie des assurances agricoles du Québec

Régie des installations olympiques

Régie des rentes du Québec

Société d'aménagement de l'Outaouais

Société de développement coopératif — SDC (Habitation) 1980 Inc.

Société de développement immobilier du Québec

Société de développement industriel du Québec

Société de gestion immobilière (S.H.Q.)

Société des traversiers du Québec

Société d'habitation du Québec

Société de la Place des Arts de Montréal

Société de radio-télévision du Québec

Société du Grand Théâtre de Québec

Société du Palais des congrès de Montréal

Société du parc industriel du Centre du Québec

Société du port ferroviaire Baie-Comeau-Hauterive

Société générale du cinéma

Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec

Société interport de Québec

Université du Québec

Caisse de dépôt et placement du Québec
- Cadim (1983) Inc.
- Développement Pasteur Inc.
- Immeubles Cadimont Inc.
- Immeubles Cadev Inc.
- Place Dupuis Inc.
- Société immobilière Trans-Québec Inc.

Hydro-Québec
- Société d'énergie de la Baie James
- Hydro-Québec Internationale

Office de la construction du Québec

Raffinerie de sucre du Québec

SIDBEC
- Sidbec-Dosco Inc.
- Sidbec-Feruni Inc.
- Sidbec-Normines Inc.
- Sidbec International Inc.

Société de cartographie du Québec

Société de développement de la Baie James
- Sotel Inc.
- Société de tourisme de la Baie James
- Somine Inc.
- Fer Albanel Limitée
- Société de développement autochtone de la Baie James

Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)
- Les Placements R.D.P. Inc.

Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)
- Scierie Bearn Inc.
- Proforêt Inc.
- Les Produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.
- Énerbois Inc.
- Gestion 1195 Inc.
- Les Entreprises Matabois Ltée
- Les Bois de l'Est du Québec Inc.
- Lignarex Inc.

Société des alcools du Québec

Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)
- Lotim Inc.
- S.O.D.I.C. Québec Inc.

Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel

Société générale de financement du Québec
- Dofor Inc.
- Donohue Inc.
- Marine Industrie Limitée
- Éthylec Inc.
- Forano Inc.
- Volcano Inc.
- Industrie Tanguay
- Artopex Canada Ltée
- Bio-Mega Inc.
- John Meunier Inc.
- Société de montage automobile Soma Inc.

Société immobilière du Québec

Société nationale de l'amiante
- Les Mines d'amiante Bell Ltée
- Chrysophosphate SNA Inc.
- Mines — SNA Inc.
- Atlas Turner Inc.
- Turners Building Products Ltd
- Descon — SNA Inc.
- Lupel — SNA Inc.
- Filaq — SNA Inc.
- CERAM — SNA Inc.
- Metamag — SNA Inc.

Société québécoise des transports
- 1848-7199 Québec Inc.

Société québécoise d'assainissement des eaux

Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)
- Niobec Inc.
- Les Mines Seleine Inc.
- Soquemines Inc.

Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)

Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)
- Centre d'insémination artificielle du Québec
- Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.
- Société québécoise des pêches
- Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires
- Usine de congélation de Saint-Bruno Inc.

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)
- EXPLORATION SOQUIP Inc.
- SOQUIP Alberta Inc.

Table des matières détaillée

Introduction 7

Première partie 9

Remarques générales 9

I Projet de loi 90 — Loi sur le vérificateur général 9

1. Projet de loi proposé à l'examen de l'Assemblée nationale 9
2. Principes à la base du projet de loi 9
3. Approches particulières retenues par le gouvernement 10

II Effets de l'adoption du projet de loi sur l'organisation du vérificateur général et sur l'Administration 12

1. Préparatifs limités en cours 12
2. Apprentissage de la vérification intégrée 12
3. Résultats prévisibles 12

III Nécessité de l'étude du Rapport du vérificateur général en commission parlementaire 12

1. Attentes suscitées par la réforme parlementaire 12
2. Nature du Rapport du vérificateur général 12
3. Impact de l'étude par les élus 13
4. Évolution favorisant l'étude du Rapport 13
5. Collaboration et imputabilité du vérificateur général 13

IV Autres niveaux pour l'application de la vérification intégrée 13

1. Corps représentatifs fédéral, provinciaux et municipaux 13
2. Administrations publiques 14
3. Institutions et établissements subventionnés 14
4. Organismes à buts non lucratifs 14

V Vérifications d'envergure gouvernementale 15

1. Objectifs et nature de ces vérifications 15
2. Résultats disponibles 15

VI Comités de vérification dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement 16

1. Nombre accru de comités 16
2. Vérification interne ou externe 16
3. Comités appropriés au genre de vérification 15
4. Constatations et recommandation 18

VII Qualité de l'information financière du gouvernement 19

1. Les états financiers 19
2. L'information financière publiée par le ministère des Finances 25

Deuxième partie 26

Résultats de notre vérification 26

I États financiers du gouvernement du Québec 26

A. Mandat et portée de la vérification 26

B. Observations sur les états financiers 26

1. Revenus 26
2. Dépenses 27
3. Actif 27
4. Passif 28
5. Généralités 32

II Comptes et systèmes de contrôle du gouvernement du Québec 32

A. Mandat et portée de la vérification 32

B. Remarques et commentaires 32

1. Affaires intergouvernementales 32
2. Affaires sociales 33
3. Conseil exécutif 35
4. Éducation 37
5. Énergie et Ressources 38
6. Environnement 38
7. Finances 41
8. Justice 45
9. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu 47
10. Revenu 48
11. Transports 51
12. Travaux publics et Approvisionnement 54

III Comptes et systèmes de contrôle des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec 55

A. Mandat et portée de la vérification 55

B. Remarques et commentaires 56

Fonds renouvelable des publications gouvernementales 56

IV Comptes et systèmes de contrôle des entreprises du gouvernement du Québec 56
A. Mandat et portée de la vérification 56
B. Commentaires généraux 56
1. Vérification des comptes des entreprises du gouvernement 56
2. Communication des résultats des travaux de vérification 57
3. Adoption d'une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement 58
4. Entreprises du gouvernement du Québec — filiales non assujetties à certains contrôles du gouvernement et de l'Assemblée nationale 58
5. Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers 59
6. Entreprises du gouvernement et filiales vérifiées par le vérificateur général 59
7. Entreprises du gouvernement et filiales non vérifiées par le vérificateur général 61
C. Remarques et commentaires 62
1. Commission de la santé et de la sécurité du travail 62
2. Curateur public 65
3. Fonds d'assurance — Prêts agricoles et forestiers 66
4. L'Office du crédit agricole du Québec — Financement agricole 67
5. Office de la construction du Québec 68
6. Office des services de garde à l'enfance 69
7. Raffinerie de sucre du Québec 71
8. Régie des assurances agricoles du Québec 72
9. Régie de l'assurance automobile du Québec 74
10. Régie de l'assurance-maladie du Québec 75
11. Régie des rentes du Québec 77
12. Société de la Place des Arts de Montréal 80
13. Société des traversiers du Québec 83
14. Société d'habitation du Québec — S.H.Q. 83
15. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA 85
16. Société du Grand Théâtre de Québec 85

V Les vérifications d'envergure gouvernementale 88
Rapport de l'étude sur la gestion financière des dépenses de transfert du ministère des Affaires sociales pour le réseau hospitalier 88
1. Introduction 88
2. Portée de l'étude 88
3. Planification budgétaire 89
4. Contrôles de gestion 93
5. Comptes rendus à l'Assemblée nationale 95

Troisième partie 99
Rapport d'activité du vérificateur général 99
Renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 99
1. Introduction 99
2. Les responsabilités et devoirs du vérificateur général 99
3. La structure organisationnelle 100
4. Planification des activités de vérification 100
5. Les buts poursuivis 100
6. Les effectifs 100
7. Formation et perfectionnement 102
8. Conférences et congrès 102
9. Pratique professionnelle 103
10. Traitement de textes 104
11. Programme d'égalité en emploi 104
12. Réaménagement des locaux 105
13. Les ressources financières 105

Annexes 106

I États financiers du gouvernement du Québec 106
Conventions comptables 106
Revenus, dépenses et dette nette — Année financière terminée le 31 mars 1984 111
Actif et passif au 31 mars 1984 113
Besoins financiers et financement 114
Notes complémentaires 115
Opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Québec 125

II Renseignements complémentaires 128
Revenus par ministère et par catégorie 128
Dépenses par ministère et par programme 129

III Loi sur l'administration financière L.R.Q., chapitre A-6 134

IV Recommandations contenues dans le rapport « Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité » (publié par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) 136

V Objectifs généraux du vérificateur général 140

VI Organismes, entreprises et fonds spéciaux du gouvernement faisant partie de l'ensemble gouvernemental (142) 141